Rochhold, Ferdinand

Die stellung des Reichskanzlers

Cöln-Mulheim

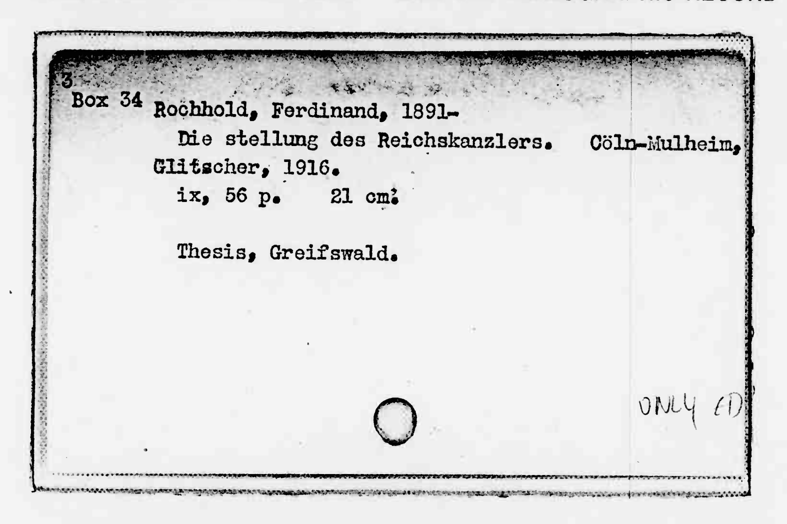
1916

97-84191-19
MASTER NEGATIVE #

COLUMBIA UNIVERSITY LIBRARIES
PRESERVATION DIVISION

BIBLIOGRAPHIC MICROFORM TARGET

ORIGINAL MATERIAL AS FILMED - EXISTING BIBLIOGRAPHIC RECORD


3
Box 34 Rochhold, Ferdinand, 1891-
Die stellung des Reichskanzlers. Cöln-Mulheim, Glitscher, 1916.
ix, 56 p. 21 cm.

Thesis, Greifswald.

ONLY (1)

TECHNICAL MICROFORM DATA

FILM SIZE: 35mm REDUCTION RATIO: 9:1 IMAGE PLACEMENT: IA (IIA) IB IIB

DATE FILMED: 9-16-97 INITIALS: [illegible]

TRACKING # : 27765

FILMED BY PRESERVATION RESOURCES, BETHLEHEM, PA.

Die Stellung des Reichskanzlers.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Juristischen Doktorwürde

der Hohen Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät

der Königlich Preußischen Universität zu Greifswald

vorgelegt von

Ferdinand Rochhold,
Referendar.



Druck von Karl Glitscher, Cöln-Mülheim.
1916.

Referent: Prof. Dr. Hubrich.

Meinem lieben Vater!

Inhaltsverzeichnis.

Literaturverzeichnis.

Anschütz, Deutsches Staatsrecht in v. Holtzendorff-Kohlers Encyklopädie der Rechtswissenschaft, Band II., 1904.

Arndt, Verfassung des Deutschen Reiches, Berlin 1907.

„ Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Berlin 1901.

„ Die Verfassungsurkunde für den preußischen Staat, 5. Aufl., Berlin 1904.

Auerbach, Das neue Deutsche Reich und seine Verfassung 1871.

Bauer, Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers, Erlanger Diss. 1908.

Bezold, Materialien zur Deutschen Reichsverfassung, Bd. I. III., Berlin 1873.

Bismarck, Politische Reden des Fürsten Bismarck, 1893, herausgegeben von Kohl.

Blumenfeld, Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers, Heidelberger Diss. 1904.

Bornhak, Grundriß des Deutschen Staatsrechtes, Leipzig 1907.

„ Der Reichskanzler in Gesetz und Recht, Jahrg. 11, Heft 22, S. 510 ff.

„ Recht des Kaisers im Archiv f. öffentl. Recht, Bd. VIII. S. 423 ff.

Dainert, Die Stellvertretung des Reichskanzlers, Freiburger Diss.

Fischer, Das Recht des deutschen Kaisers, Berlin 1895.

v. Frisch, Die Verantwortlichkeit der Monarchen und höchsten Magistrate, Berlin 1904.

Geffcken, Die Verfassung des Deutschen Reiches, Leipzig 1901.

Graßmann, Der Reichskanzler und das preußische Staatsministerium im Archiv f. öffentl. Recht, Bd. II. S. 309 ff.

Hänel, Deutsches Staatsrecht in Bindings Handbuch der deutschen Rechtswissenschaft V. I. 1892.

„ Die organisatorische Entwicklung der Reichsverfassung, Studien II. Leipzig 1880.

Hauke, Die Lehre von der Ministerverantwortlichkeit, Wien 1880.

Hensel, Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers in Hirths Annalen des Deutschen Reiches 1882.

Hirsemenzel, Die Verfassung des Norddeutschen Bundes, 1867.

Jellinek, Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers in ausgewählten Reden und Schriften, Bd. II., Berlin 1911.

„ Die Entwicklung des Ministeriums in der konstitutionellen Monarchie, ebenda.

„ Zur Verantwortlichkeit des Reichskanzlers in D.J.Z. 1909 Nr. 9.

„ Recht des Staates, Bd. I., Allgemeine Staatslehre.

Joel, Die Substitutionsbefugnis des Reichskanzlers nach deutschem Reichsstaatsrecht in Hirths Annalen 1878.

„ Das Gesetz betreffend die Stellvertretung des Reichskanzlers vom 17. 3. 1878 in Hirths Annalen 1878.

John, Kontrasignatur in v. Holtzendorff Rechtslexikon Bd. II., 3. Aufl., Leipzig 1881 S. 540.

„ Ministerverantwortlichkeit, ebenda.

Kaatz, Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers, Breslauer Diss. 1911.

v. Kirchenheim, Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts, 1887.

Kliemke, Die staatsrechtliche Natur und Stellung des Bundesrates, 1894.

Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 2. Aufl. 1888 u. 4. Aufl. 1901.

„ Die Wandlungen der Deutschen Reichsverfassung, Dresden 1895.

v. Martitz, Betrachtungen über die Verfassung des Norddeutschen Bundes 1868.

Matthies Die rechtliche Natur der ministeriellen Gegenzeichnung, Jenaer Diss. 1912.

Meixner, Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers, Erlanger Diss. 1906.

Meyer, Lehrbuch des Deutschen Staatsrechtes, 5. Aufl. 1869, und 6. Aufl. Leipzig 1905, herausgegeben von Anschütz.

v. Mohl, Das Deutsche Reichsstaatsrecht 1873.

Müller, Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers, Leipziger Diss. 1909.

Pistorius Die Staatsgerichtshöfe und die Ministerverantwortlichkeit nach heutigem Deutschen Staatsrecht, Tübingen 1891.

Preuß, Die organische Bedeutung des Artikel 17 der Reichsverfassung in Zeitschrift für Staatswissenschaft, Bd. 45 S. 420.

Reichard, Die Gegenzeichnung und Verantwortlichkeit des Reichskanzlers, Marburger Diss. 1907.

Reincke, Die Verfassung des Deutschen Reiches, Berlin 1906.

v. Ronne Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 2. Aufl. Leipzig 1876 und 9. Aufl. Berlin 1904.

„ Das Staatsrecht der Preußischen Monarchie, 4. Aufl. Leipzig 1881.

Rosenberg, Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers, Straßburg 1889.

Rumpelt, Die Stellvertretung des Reichskanzlers, Breslauer Diss. 1907.

Schlüter, Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers, Rostocker Diss. 1903.

Schuster, Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers, Erlanger Diss. 1906.

Schulze, Lehrbuch des Deutschen Staatsrechtes, Leipzig 1886.

v. Seydel, Kommentar zur Reichsverfassung, 2. Aufl. 1897.

„ Der Reichskanzler und Reichsministerien in staatsrechtlichen und politischen Abhandlungen, Tübingen und Leipzig 1902.

Smend, Die Stellvertretung des Reichskanzlers in Hirths Annalen 1906.

Söhling, Die Ministerverantwortlichkeit nach preußischem und Reichsstaatsrecht, Heidelberger Diss. 1908.

Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Reichstages vom Jahre 1867 und 1878.

Thudichum, Verfassungsrecht des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Zoll- und Handelvereins, 1870.

v. Tiedemann, Vom Amt des Reichskanzlers, Aufsatz in der Woche, 8. Jahrg. 1906 S. 2033 ff.

v. Westerkamp, Ueber die Reichsverfassung, Hannover 1873.

Zachariä, Deutsches Staats- und Bundesrecht, Göttingen 1865.

Zorn, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 2. Aufl. 1895.

---

1. Abschnitt.

§ 1.

Allgemeiner historischer Überblick und Entstehungsgeschichte der Art. 15 und 17 R.-V. insbesondere.

Zu den staatsrechtlich interessantesten Einrichtungen der deutschen Reichsverfassung gehört das Kanzleramt. Es ist keine Schöpfung Bismarcks, seines ersten und berühmtesten Trägers. Vielmehr fand man bei Gestaltung dieses Reichsamtes ein glänzendes Vorbild im älteren deutschen Staatsrecht. Dieses Vorbild war der „Erzkanzler durch Germanien" des alten deutschen Reiches. Unsere geltende Reichsverfassung hat ihn der kirchlichen Würde entkleidet zu neuem Leben berufen und ihm eine dem alten Amte ähnliche Doppelstellung gegeben. Träger des Erzkanzleramtes war der jeweilige Kurfürst von Mainz. Als solcher war er einmal Direktor des Kurfürstenkollegiums sowie des ganzen Reichstages. Anliegen irgend welcher Art mußten durch ihn an den Reichstag gelangen. Er vollzog die Legitimationen, er faßte die Reichsabschiede und Reichsgutachten ab. Außerhalb des Reichstages bekleidete er die Stellung des einzigen Ministers des Kaisers, ließ sich aber in dieser Eigenschaft durch den von ihm ernannten Reichshofvizekanzler, der zugleich Mitglied des Reichshofrates war, ständig vertreten. Eine weitere Anknüpfung an die alten Verhältnisse liegt in der Beibehaltung des „Kanzlertitels", den man dem Titel „Minister" vorzog.

Wenn auch bei Errichtung des Norddeutschen Bundes

eine Reminiscenz des alten deutschen Staatsrechtes eingewirkt hat, so spricht doch die Entstehungsgeschichte der beiden Verfassungsartikel 15 und 17, die als einzige positive Rechtsquelle für die prinzipielle, theoretische Erklärung der staatsrechtlichen Stellung des Kanzlers existieren, für die Auffassung, daß die eigentümliche Stellung des Kanzlers mehr ein Zufall und weniger das Ergebnis reifer staatsmännischer Überlegung ist. Wenn daher die beiden Sätze bei weitem nicht für ein richtiges Verständnis der rechtlichen Struktur des ganzen Instituts ausreichen, so ist es nötig, eine Reihe der wichtigsten staatsrechtlichen Sätze erst durch Schlußfolgerungen aus den Verfassungsartikeln herauszuziehen. Dies letztere Verfahren wird aber erst dann fruchtbringend sein können, wenn es sich gründet auf kritisch geschichtlicher Grundlage. Die Untersuchung eines Problems von dieser großen staatsrechtlichen Bedeutung kann nur in richtiger Erkenntnis der großen geschichtlichen Zusammenhänge, in denen es herausgewachsen ist, mit Erfolg geführt werden.

Die heutige Reichsverfassung ist der Schlußstein einer langen Entwicklung der staatsrechtlichen Einigung der deutschen Staaten. Die Lösung der deutschen Frage, womit das Problem der Neugestaltung Deutschlands unter Führung Preußens gemeint war, mußte durch das Mittel kriegerischen Zwanges erfolgen, da nicht zu erwarten stand, daß Österreich freiwillig auf die bevorzugte Stellung im deutschen Bunde verzichten und die Mittelstaaten einen Teil ihrer Hoheitsrechte zu Gunsten einer starken Zentralgewalt aufgeben würden.

Nachdem nun im Prager Frieden das „engere Bundesverhältnis“ für die Staaten nördlich des Main von Österreich anerkannt war, erhielt es seine erste Rechtsgrundlage durch den Staatsvertrag vom 18. August 1866.

Die Tendenz des ganz auf föderativer Grundlage aufgerichteten Vertrages war die Schaffung eines Bundesstaates mit folgenden Grundsätzen: Die Suveränität der verbündeten

Staaten fand im Bundesrat[1]) ihren Ausdruck. Die ausführende Gewalt, die ihrer Natur nach zur Zusammenfassung in einer Hand drängt, ging in die Kompetenz eines zweiten Bundesorgans, des Präsidiums, über. Das Bundespräsidium stand der Krone Preußens zu; in dieser Formel lag die hegemoniale Stellung Preußens im Bunde.

Noch bevor es zum österreichisch-preußischen Konflikt kam, hatte Preußen von solchen Ideen geleitete Grundzüge[2]) zu einem Verfassungsentwurf unter dem 10. Juni 1866 ausgearbeitet, über den zu verhandeln, der darauf ausgebrochene Krieg hinderte. Eine weitere Ausgestaltung erlebten diese Grundzüge in dem Verfassungsentwurf[3]), dessen Herstellung unter Mitwirkung eines gemeinschaftlich nach Maßgabe des Reichstagswahlgesetzes vom 12. April 1849 zu berufenden Parlamentes eine der wichtigsten Bestimmungen des Augustvertrages war. In einer Reihe von Konferenzen, denen die Verhandlungen über die Verfassung zu Grunde lagen, — sie dauerten vom 15. Dezember 1866 bis 7. Februar 1867 — wurde der von Preußen am 15. Dezember 1866 eingebrachte Entwurf durch die nach Berlin berufenen Regierungsvertreter modifiziert, und der in diesen Beratungen festgelegte Verfassungsentwurf am 4. März 1867 dem konstituierenden Reichstag vorgelegt.

Die das neu zu errichtende Amt des Bundeskanzlers betreffenden Artikel[4]) waren folgende:

[1]) Die Bezeichnung Bundesrat findet sich erst in dem Verfassungsentwurf, den Preußen am 15. Dezember 1866 den Regierungsbevollmächtigten in Berlin vorlegte. Übrigens gleicht der Bundesrat in seiner staatsrechtlichen Bedeutung und inneren Struktur durchaus dem alten Bundestage. (v. Tiedemann S. 2034.)

[2]) Diese enthielten über das neu zu errichtende Kanzleramt keine Vorschriften. Dies beweist, daß nicht die Absicht bestand, in der Stellung des Vorsitzenden des Bundestages eine Änderung einzuführen. Er sollte unter gleichem Titel der Nachfolger des bisher von Österreich, nunmehr von Preußen ernannten Bundespräsidialgesandten werden.

[3]) Hier findet sich zuerst der Titel Bundeskanzler statt Bundespräsidialgesandter.

[4]) Die Ziffern 12 und 16 sind an die Stelle der ursprünglichen Art. 13 und 17 getreten. Doch hat eine Änderung im Text nicht stattgefunden.

Artikel 12.

Das Präsidium ernennt den Bundeskanzler, welcher im Bundesrat den Vorsitz führt und die Geschäfte leitet.

Artikel 16.

Der Bundeskanzler kann sich in Leitung der Geschäfte durch jedes andere Mitglied des Bundesrates vermöge schriftlicher Substitution vertreten lassen.

Artikel 18.

Dem Präsidium steht die Ausfertigung und Verkündigung der Bundesgesetze und die Überwachung der Ausführung derselben zu. Die hiernach von dem Präsidium ausgehenden Anordnungen werden im Namen des Bundes erlassen und von dem Bundeskanzler mit unterzeichnet.

Da Motive zu dem Entwurf fehlen, ist eine Interpretation dieser Vorschriften schwierig; man würde sie wohl aus den Verhandlungen des konstituierenden Reichstages gewinnen können, wenn nicht selbst die Debatten vom 23., 26. und 27. März 1867 ein anschauliches Bild von der unklaren Auffassung der Abgeordneten von Begriff und Umfang dieses neuen Amtes böten. Wir sind daher auf die Äußerungen des „Präsidenten der Bundeskommissarien", des damaligen Grafen Bismarck verwiesen, der die Grundanschauung des Regierungsentwurfes in der Frage der Bundesorganisation in drei Sätzen präzisierte [5]).

1. Der Bundeskanzler ist nur stimmführender Bevollmächtigter Preußens im Bundesrat und hat als solcher den Vorsitz.

2. Die Exekutive in Bundessachen hat der Bundesrat, seine Ausschüsse [6]) und das preußische Statsministerium. Soweit letzteres

Ferner wurde erst in diesen Beratungen Art. 18 — ursprünglich Art. 19 — um den zweiten Satz erweitert.

[5]) cf. Hänel S. 17 ff.

[6]) Die Ausschüsse haben bis zur Zeit des Stellvertretungsgesetzes nicht nur eine rein vorbereitende, sondern auch eine selbständige Verwaltungstätigkeit unter Verantwortlichkeit des den Vorsitz führenden preußischen Ministers ausgeübt.

in Frage kommt, bleibt es bei der Verantwortlichkeit des Staatsministeriums bezw. des Ministers der auswärtigen Angelegenheiten gegenüber dem preußischen Landtag.

3. Außerhalb des Bundesrates, seiner Ausschüsse und des preußischen Staatsministeriums gibt es kein verantwortliches, selbständiges Bundesorgan in der Person des Kanzlers.

Die Stellung des Kanzlers im Bundesrat fand im Reichstag keinen Widerspruch; er blieb zunächst im Sinne des Entwurfes, der ihn das sein ließ, was man in bundestäglichen Zeiten einen Präsidialgesandten nannte, der seine Instruktionen vom preußischen Minister der auswärtigen Angelegenheiten empfing und der nebenher das Präsidium im Bundesrat hatte. Entsprechend der Eigenschaft Preußens als Präsidialmacht sollte der preußische Bundesratsbevollmächtigte zugleich Vorsitzender des Bundesrates sein; als solcher war er aber Beamter und Untergebener der preußischen Regierung.

Hingegen wurde die von der Regierung vorgeschlagene Gestaltung der sogenannten Bundesexekutive einer scharfen Kritik unterzogen und zu Art. 18 Amendements gestellt, welche die Gewährleistung eines starken Einflusses seitens der Volksvertretung auf die Exekutive zum Ziele hatten. Den Anstoß zu diesen heftigen Debatten hatten die verbündeten Regierungen selbst durch die Hinzufügung des zweiten Satzes zum Art. 18 gegeben: Die hiernach vom Präsidium ausgehenden Anordnungen werden im Namen des Bundes erlassen und von dem Bundeskanzler mit unterzeichnet. Es will nun scheinen, als wenn mit diesem Zusatz beabsichtigt gewesen wäre, dem Bundespräsidium, das doch im wesentlichen auf die formellen Befugnisse der Reichsleitung beschränkt war, eine größere Machtbefugnis einzuräumen und dem Kanzler außerhalb des Bundesrats eine eigene Wirksamkeit zu verleihen. Diese Interpretation stände aber im Widerspruch mit den prinzipiellen Erklärungen Bismarcks über den Entwurf. Man wird vielmehr sagen müssen, daß die Mitunterzeichnung des Bundeskanzlers in Wahrnehmung der an die Gesetzgebung

geknüpften Befugnisse des Präsidiums bloß dazu dienen sollte, den Geschäftsgang zwischen Bundesrat und Präsidium zu erleichtern. Auch bei dieser Tätigkeit stand er nicht außerhalb der preußischen Organisation, sondern handelte als Bundesratspräsident kraft der hervorragenden Stellung seines Absendestaates im Kollegium. John[7]) sagt hierzu: „Durch eine solche Mitunterzeichnung des Bundeskanzlers wäre dann nichts weiter erreicht gewesen, als was schon durch alte Verordnungen in vorkonstitutioneller Zeit bestimmt war, daß nämlich der Minister den landesherrlichen Erlaß mitunterzeichnen müsse, um die Authentizität desselben zu verbürgen.

Mit dieser Lösung der Organisationsfrage war aber die Mehrheit des Reichstages nicht einverstanden. Es herrschte eine unitarische Strömung vor, die auf Kosten der Exekutivbefugnisse des Bundesrats und des preußischen Staatsministeriums ein selbständiges, verantwortliches, zum Teil sogar ein kollegialisches Organ des Bundes anstrebte. In der Tat vertrug sich mit der Auffassung der verbündeten Regierungen nicht eine Institution, auf die Bismarck gerade einen so hohen Wert legte, nämlich ein aus allgemeinen Wahlen hervorgegangener Reichstag. „Der Volksvertretung[8]) des Bundes mußte eine Regierung des Bundes gegenüberstehen, und der Reichstag konnte sich nicht damit begnügen, Gesetze zu beschließen, ohne sich darum kümmern zu dürfen, ob und wie sie durchgeführt werden und wer dafür verantwortlich ist." Allerdings trat im Parlament vereinzelt auch eine dem Charakter des Konstitutionalismus fremde Ansicht hervor, vertreten vor allem durch die Abgeordneten von Blankenburg[9]) und von Watzdorf[10]); letzterer verkannte überhaupt den Wert der Ministerverantwortlichkeit, indem er „auf diese Bestimmung keinen Wert legte". Die große Mehrheit des

[7]) a. a. O. S. 541.
[8]) Laband, Wandl. S. 10.
[9]) Bezold, Bd. I. S. 727.
[10]) Bezold, Bd. I. S. 621.

Reichstages stand jedoch einer ministeriellen Verantwortlichkeit sympathisch gegenüber, wenigstens in dem Sinne, in dem sie der Abgeordnete Plank[11]) skizzierte: „Nach dem Entwurfe steht es also dem Präsidium, d. h. Seiner Majestät dem Könige von Preußen zu, diese Befugnisse entweder selbst in Person oder durch andere, nur ihm verantwortliche Organe auszuüben. Nach dem Entwurfe ist der Reichstag in jedem Falle, in welchem er glaubt, daß die Ausübung dieser Befugnisse in einer mit der Verfassung, den Gesetzen oder dem Interesse der Nation in Widerspruch stehenden Weise geschieht, genötigt, direkt und unmittelbar Seiner Majestät dem Könige selbst gegenüberzutreten. Dies, meine Herren, ist aber ein Verhältnis, was nach meiner Überzeugung weder dem Interesse der Krone, noch dem Interesse der Regierung, noch dem des Reichstages entspricht. Diese Gefahr ... wird am sichersten vermieden, je höher und reiner die Krone steht. Dies ist nur möglich, wenn sie die Regierungsbefugnisse durch bestimmte in der Verfassung bezeichnete Organe ausübt und diese die Verantwortlichkeit dafür tragen." Individueller äußerte sich der Abgeordnete v. Gerber[12]), der den Bundeskanzler den natürlich vermittelnden Beamten zwischen dem Bundespräsidium und dem Reichstage, den eigentlichen Bundesminister nannte, der, was er als selbstverständlich ansehe, auch für seine Handlungen verantwortlich sei.

Wie man im besonderen die oben allgemein umschriebenen Wünsche zu realisieren suchte, zeigt z. B. das zu Art. 12 des Entwurfs von v. Bennigsen gestellte Amendement[13]): „Ferner die Vorstände der einzelnen Verwaltungszweige, welche nach Inhalt dieser Verfassung zur Kompetenz des Präsidii gehören[14])."

[11]) Sten. Ber. 1867 Bd. I. S. 359 f.
[12]) Bezold I. Seite 682.
[13]) Ein weiterer Zusatzantrag Lasker bestimmte: „Dem Präsidium steht es zu, für einzelne Zweige der Verwaltung besondere Kommissarien zu ernennen, welche nach Maßgabe des erhaltenen Auftrages den Bundeskanzler vertreten und für den Bund zu vereidigen sind." Vor der Abstimmung erfolgte die Zurücknahme durch den Antragsteller.
[14]) Bennigsen, in Bezold I S. 713.

Wenn man auch heute den von Bismarck in den damaligen Verhandlungen erhobenen Einwand als nicht zu Recht bestehend anerkennt, daß nämlich diese Anträge außer dem preußischen ein zweites Kollegialministerium tendierten mit der Folge einer unerträglichen Komplizierung des ganzen Verwaltungsapparates, so beweist doch die Hartnäckigkeit, mit der die Gegner dieser Anträge ihnen zu begegnen suchten, daß sie darüber in klarer Erkenntnis waren, daß den Antragstellern eine Tätigkeitssphäre vorschwebte, die sich von der Kompetenz des Bundesrates und des preußischen Staatsministeriums auszusondern schien. Man sah hier den Ausgangspunkt und die Richtung für die Absorbierung von wichtigen Exekutivbefugnissen durch ein Bundesministerium.

Die weitere Entwickelung der Dinge gab dieser Auffassung Recht; denn dem Abgeordneten Kitz war es vorbehalten, diese Loslösungstendenz in aller Deutlichkeit in folgendem Antrag festzulegen: „Der Bundeskanzler und die Vorstände der einzelnen Verwaltungszweige können nicht aus den Vertretern der einzelnen Mitglieder des Bundes ernannt werden und sind für den Bund zu vereidigen." In diesen Worten war ein klarer Wille zum Ausdruck gebracht: Entfaltung eines besonderen Reichsbehördenorganismus unter völliger Trennung von partikulären Elementen und damit Einbuße der hegemonialen Rechte Preußens. Ein Bundesministerium ohne Geschäfte war aber nicht denkbar; wollte es sich vielleicht mit den wenigen Funktionen begnügen, die dem Präsidium zur Erledigung zugedacht waren? Andererseits konnte ein erweiterter Machtbereich nur durch Beschneidung der Rechte des Bundesrats und der preußischen Regierung geschaffen werden. Zu solchen Zugeständnissen an die Reichsidee war die Mehrheit des Reichstages nicht bereit. Der Antrag Kitz fand daher keine Annahme. Die immerhin weitausgebreitete unitarische Strömung fand die Anhänger der föderativen Idee auf dem Posten, die auch schon den Anschein der Statuierung einer kollegialischen Reichsverwaltung um jeden Preis bekämpften.

Von hier aus erklärt es sich, daß auch der von v. Bennigsen gestellte Zusatzantrag[15]) in Verbindung mit dem ursprünglichen Art. 12 des Entwurfes, wenn auch nur mit einer Stimme Mehrheit — und das ist ein Zeichen der Stärke der unitarischen Partei — fiel.

Die durch die Ablehnung des Art. 12 entstandene Lücke füllte bei Beratung des Art. 16 ein in Übereinstimmung mit der Regierungsvorlage gehaltener Antrag des Abgeordneten Grafen Bethusy-Huc[16]) aus. Er lautete: „Der Vorsitz im Bundesrate und die Leitung der Geschäfte steht dem Bundeskanzler zu, welcher vom Präsidium zu ernennen ist. Derselbe kann sich durch jedes andere Mitglied des Bundesrates vermöge schriftlicher Substitution vertreten lassen." Hierzu gestellte Zusatzanträge wurden abgelehnt und Art. 16, eine Reproduktion der früheren Art. 12 und 16, in der vom Grafen Bethusy-Huc vorgeschlagenen Fassung mit großer Mehrheit angenommen.

Nach soviel herben Enttäuschungen sollte es nun doch den Anhängern der unitarischen Richtung auf Umwegen gelingen, „einen" Reichsminister zu bekommen. Zu Art. 18 beantragte der Abgeordnete v. Bennigsen[17]), den zweiten Satz des Entwurfes folgendermaßen umzuändern: „Die Anordnungen und Verfügungen des Bundespräsidii werden im Namen des Bundes erlassen und bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Bundeskanzlers, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt;" ferner beantragte er folgenden Zusatz: „Durch ein besonderes Gesetz werden die Verantwortlichkeit und das zur Geltendmachung derselben einzuhaltende Verfahren geregelt." Der erste Antrag wurde mit großer Mehrheit angenommen,

---

[15]) Der Zusatzantrag wurde in besonderer Abstimmung angenommen; nach Kaatz durch ein Versehen des Büros.

[16]) Bezold I. S. 725.

[17]) Bezold I. S. 768.

der zweite jedoch abgelehnt. Diese Abstimmung[18]) zeigt die Grenze der parlamentarischen Forderungen an: Nicht ein Ministerkollegium im Reichsorganismus, sondern Verselbständigung des durch die Bundesverfassung geschaffenen Kanzleramtes mit eigener Verantwortlichkeit.

Nunmehr war die Grundlage, auf der die verbündeten Regierungen den Bund aufrichten wollten, erschüttert. Dem Bundesrat war unter Verdrängung des preußischen Staatsministeriums einmal ein weiteres, selbständiges, verantwortliches Reichsorgan in der Person des Bundeskanzlers an die Seite gestellt. Die Verselbständigung des Kanzleramtes zum Ministeramt bedeutete zweitens die formelle Lostrennung[19]) von der preußischen Regierung.

Die fundamentale Bedeutung der durch den v. Bennigsenschen Antrag abgeänderten Reichsorganisation brachte Bismarck in

[18]) Eine Erklärung dieses Vorganges vom 27. März 1867 versucht Hänel (S. 19) zu geben: „Es ist keine ungewöhnliche Erscheinung im parlamentarischen Leben, daß sich die Gegensätze der Parteien an einem bestimmten Punkte in prinzipiellen Auseinandersetzungen scheinbar unversöhnlich zuspitzen, daß die Majorität rücksichtslos ihre Macht braucht und doch die siegende Sache selbst in der Meinung der Majorität tief erschüttert ist; dann bietet sich ein anderer Punkt, an dem die soeben unterlegene Sache in etwas anderer, abgeschwächter Form und unter Vermeidung prinzipieller Feststellungen einen leichten Sieg gewinnt ..... So geschah es, daß das, was bei Art. 12 und 16 als prinzipiell unannehmbar zurückgewiesen worden war, in der entscheidenden Hauptsache noch an dem nämlichen Tage ohne Widerspruch der verbündeten Regierungen fast ohne jede Debatte und mit großer Majorität des Hauses bei Art. 18 des Entwurfes angenommen wurde.“

[19]) Die Auffassung Seydels (a. a. O. S. 135), daß auch durch diese veränderte Verfassungsbestimmung der Entwurf grundsätzlich erhalten geblieben wäre, erweist sich als irrig. Seydel meint, es sei politisch einerlei, ob die Verbindung zwischen dem Amte des Bundeskanzlers und dem leitenden preußischen Staatsmann dadurch hergestellt werde, daß der Bundeskanzler Untergebener des preußischen Ministerpräsidenten, — im Einklang mit der Idee des Entwurfes — oder, daß der Ministerpräsident selbst Bundeskanzler würde. Die Alternative besteht nicht zu Recht; denn es gibt keinen Rechtssatz, daß der Reichskanzler zugleich preußischer Ministerpräsident sein muß. Vielmehr besteht — im Gedankengang Seydels — die dritte prinzipielle Möglichkeit, daß er außerhalb des preußischen Beamtenorganismus steht, womit die Bedeutung des Art. 17 R.-V. erhellt.

seiner berühmten Rede vom 5. März 1878 der Welt zum ersten Male so recht zum Bewußtsein. Er sagte:

„Als der Verfassungsentwurf für den Norddeutschen Bund zuerst zur Revision gelangte, da war der Reichskanzler durchaus nicht mit den bedeutenden Attributen ausgestattet, die ihm durch den einfachen Satz, der sich heute in Art. 17 der Verfassung befindet (damals glaube ich Art. 18) zugeschoben sind. Er ist damals durch eine Abstimmung in das jetzige Maß hineingewachsen, während er vorher einfach das war, was man in Frankfurt in bundestäglichen Zeiten einen Präsidialgesandten nannte, der seine Instruktion vom preußischen Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten zu empfangen hatte und nebenbei das Präsidium des Bundesrats hatte. Nun wurde durch den Art. 17 R.-V. die Bedeutung des Reichskanzlers plötzlich zu der eines kontrasignierenden Ministers und nach der ganzen Stellung nicht mehr eines Unterstaatssekretärs für deutsche Angelegenheiten im auswärtigen preußischen Ministerium, sondern zu der eines leitenden Reichsministers heraufgeschoben.“

Die beiden das neue Amt des Kanzlers betreffenden Verfassungsartikel 16 und 18 gingen als Artikel 15 und 17 in die Verfassung des Norddeutschen Bundes über und stehen nach einigen redaktionellen Änderungen[20]) unter gleicher Ziffer in der deutschen Reichsverfassung und lauten in der neuen Fassung:

Artikel 15.

Der Vorsitz im Bundesrat und die Leitung der Geschäfte steht dem Reichskanzler zu, welcher vom Kaiser zu ernennen ist.

Der Reichskanzler kann sich durch jedes andere Mitglied des Bundesrates vermöge schriftlicher Substitution vertreten lassen.

[20]) Die Reichsverfassung vom 16. April 1871 änderte folgende Worte um: „Präsidium“ in „Kaiser“, „Bund“ in „Reich“, „Bundesgesetze“ in „Reichsgesetze“, „Bundeskanzler“ in „Reichskanzler“.

Artikel 17.

Dem Kaiser steht die Ausfertigung und Verkündigung der Reichsgesetze und die Überwachung der Ausführung derselben zu. Die Anordnungen und Verfügungen des Kaisers werden im Namen des Reiches erlassen und bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Reichskanzlers, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt.

Die Entstehungsgeschichte beider Artikel zwingt uns dazu, das Amt des Reichskanzlers nach zwei Seiten hin zu betrachten. Zunächst ist seine Stellung im Bundesrat darzulegen. Von ihr scharf zu trennen sind seine ministeriellen Funktionen.

2. Abschnitt.

Die Funktionen des Reichskanzlers.

1. Kapitel.

Die Stellung des Reichskanzlers im Bundesrat.

a) als Bundesratsbevollmächtigter.

§ 2.

aa) als Mitglied.

Der Repräsentant der eigentlichen Reichssuveränität ist der die Bundesregierungen vertretende Bundesrat. Seine Zusammensetzung ist in Art. 6 R.-V. geregelt: Der Bundesrat besteht aus den Vertretern der Mitglieder des Bundes..... Hiernach ist die Teilnahme am Bundesrat von der Mitgliedschaft am Bunde abhängig.

Nun bestimmt Art. 15 R.-V., daß Vorsitz im Bundesrat und Leitung der Geschäfte dem Reichskanzler zusteht, der vom Kaiser zu ernennen ist. Der Kaiser ist aber als Reichsorgan in diesem Kollegium nicht vertreten, da er als solcher nicht Mitglied des Bundes ist. Daraus folgert Hensel[21]), daß der Reichskanzler gar nicht Bundesratsbevollmächtigter[22]) zu

---

[21]) a. a. O. S. 15; gleicher Meinung Thudichum, Verfassungsrecht ..... S. 130.

[22]) Gleichwohl (S. 15) gibt er dem Reichskanzler die Rechte und Pflichten eines Bevollmächtigten zum Bundesrat, um ihn an den Rechten des Art. 9 R.-V. teilnehmen zu lassen.

sein braucht und nimmt eine Mitgliedschaft nur insofern an, als er eben den Vorsitz führt. Hänel[23]) nennt Art. 15 R.-V. eine zusätzliche Bestimmung zu Art. 6 R.-V. und hält aus dem Verhältnis dieser beiden Artikel zueinander den Schluß für möglich, daß Art. 6 R.-V. bloß das beschließende Gremium abgesehen von den Bestimmungen über den Vorsitz, betrifft. In der Tat bietet die Reichsverfassung zur Konstruierung dieses Gegensatzes, die dem Kaiser das Recht geben würde, die Mitgliederzahl von 61 auf 62 zu erhöhen, keinen Anhaltspunkt. Allerdings kann Hensel seine Auffassung auf Bismarck selbst stützen, der sich in der Reichstagssitzung[24]) vom 13. März 1877 folgendermaßen äußerte: „Der Reichskanzler braucht nach der Verfassung, wie ich glaube, gar nicht Mitglied des Bundesrates zu sein. Nach der Verfassung führt er den Vorsitz, und soweit ein Vorsitz ohne Mitgliedschaft denkbar ist, wäre es auch möglich, daß er nicht Mitglied wäre." Weiterhin sagte er: „Nur, wenn er wie bisher faktisch zugleich Träger eines preußischen Mandates zum Bundesrat ist, darf der Reichskanzler nach dem Wortlaut der Verfassung an den Reichstagsdebatten persönlich teilnehmen, dort stets erscheinen und muß auf sein Verlangen jederzeit gehört werden. Als Reichskanzler hat er dieses Recht nicht. Wenn also weder der König von Preußen noch ein anderes Bundesmitglied ihm Vollmacht für den Bundesrat gibt, hat er keine verfassungsgemäße Legitimation zum Erscheinen im Reichstag. Er führt dann den Vorsitz, aber ohne Votum, und die preußischen Bundesratsbevollmächtigten ständen ihm ebenso unabhängig gegenüber wie die anderer Bundesstaaten." Man muß wohl mit Graßmann[25]) die erste Äußerung Bismarcks im Zusammenhang seiner Rede daraus zu erklären suchen, daß er gegenüber den andauernden Versuchen, Bestimmungen der Verfassung, deren Ausführung unmöglich sei, zu ändern, hervorheben wollte, daß das, was in

[23]) a. a. O. S. 26.
[24]) Sten. Ber. 1877 S. 127.
[25]) a. a. O. S. 332.

der Verfassung stehe, einstweilen auch möglich sei und man danach verfahren müsse.

Die weitaus herrschende Meinung schließt sich dem Art. 6 R.-V. an, der an die Teilnahme am Bundesrat die Voraussetzung der Mitgliedschaft knüpft; die Frage, ob die Bundesratsvollmacht des Reichskanzlers eine preußische sein muß, steht an dieser Stelle nicht zur Entscheidung. Auch die Worte „durch jedes andere Mitglied" im zweiten Absatz zu Art. 15 R.-V. haben die Mitgliedschaft des Reichskanzlers im Bundesrat zur Voraussetzung. Vor allem aber spricht für unsere Auffassung die Entstehungsgeschichte des Art. 15 R.-V. Wir erinnern uns, daß nach dem Entwurf der Verfassung des Norddeutschen Bundes der Bundeskanzler vor allem stimmführender preußischer Bundesratsbevollmächtigter sein sollte. An dieser Bestimmung hat auch die Neugestaltung des Art. 17 R.-V. nichts ändern können, da sie übrigens auch zeitlich vor sich ging, als Art. 15 R.-V. schon erledigt war.

§ 3.

bb) als preußisches Mitglied.

Hat sich somit die Notwendigkeit erwiesen, daß der Reichskanzler in seiner Eigenschaft als Bundesratsbevollmächtigter ein Mandat haben muß, so fragt es sich jetzt aus dieser Feststellung in Verbindung mit Art. 6 R.-V. heraus, ob er seine Vollmacht von einem beliebigen Einzelstaat herleiten kann. So sehr diese Frage in der Literatur in dem Sinne beantwortet wird, daß er preußischer Stimmträger sein muß, so verschieden sind auch die Wege, die zu diesem Resultat führen. Hänel[26]) argumentiert etwa so. Vor der durch Art. 18 des Entwurfes der Norddeutschen Bundesverfassung herbeigeführten Organisationsänderung war Preußens Stelle im Bundesrat charakterisiert durch seine Präsidialstimme; denn seiner Stimme stand das

[26]) a. a. O. S. 27 ff.

Präsidium zu, sein Bevollmächtigter war der Vorsitzende des Bundesrats. Nach der Annahme des Art. 18 wurde aus dem Präsidenten des Bundesrats, der bisher nur preußischer Stimmführer gewesen war, der Reichskanzler, ein kaiserlicher Beamter. Die Stimme aber, welche in den durch die Verfassung vorgesehenen Fällen den Ausschlag im Bundesrat gibt, ist hiermit nicht zur kaiserlichen, also nicht zur Präsidialstimme in diesem Sinne geworden; sie ist die Stimme Preußens geblieben. Wenn sie also trotz dieser Änderung die Eigenschaft einer Präsidialstimme beibehielt, folgert nun Hänel, so muß, wenn man nicht ein sach- und sinnwidriges Überbleibsel aus dem Verfassungsentwurf annimmt, das Präsidium des Bundesrates in irgend welcher organischen Verbindung mit der Führung der ausschlaggebenden, also der preußischen Stimme stehen. Diese Verbindung kann nur derart sein, daß der Reichskanzler, der Präsident des Bundesrates, zugleich preußischer stimmberechtigter Bevollmächtigter ist. Gegen diese im Resultat mit der herrschenden Meinung übereinstimmende Beweisführung hat sich unberechtigterweise ein großer Widerspruch erhoben. Hensel[27]) nimmt sich zum Ausgangspunkt seines Streites die Äußerung Hänels[28]), daß die Präsidialstimme identisch sei mit der Leitung der Verhandlung. Er sagt: „Die Präsidialstimme ist aber nicht „eine" Stimme, nicht etwa die Stimme des Vorsitzenden des Bundesrates; sie ist vielmehr die „preußische Stimme", umfaßt demnach die nach Art. 6 R.-V. Preußen zustehenden 17 Stimmen. Nicht der Leiter der Bundesratsverhandlungen, nicht der Vorsitzende des Bundesrates gibt bei Stimmengleichheit den Ausschlag, sondern das Verhältnis ist folgendermaßen zu denken. Würden z. B. sämtliche 58 Stimmen im Bundesrat vertreten und 29 Stimmen für, und 29 Stimmen gegen ein bestimmtes Gesetz sein, so würden diejenigen 29 Stimmen den Ausschlag geben, unter denen die 17 preußischen Stimmen sich befinden. Die

[27]) a. a. O. S. 11.
[28]) a. a. O. S. 27.

preußischen Stimmen geben auch in dieser Weise den Ausschlag, wenn ein bayerischer Bevollmächtigter kraft schriftlicher Substitution des Reichskanzlers den Vorsitz im Bundesrate führt."

Diesen Ausführungen ist sachlich vollkommen zuzustimmen; sie eignen sich nur nicht als Widerlegung Hänels. Hänel trennt doch ausdrücklich die Präsidialstimme Preußens vom Vorsitz, indem er sagt, daß trotz der durch Art. 18 herbeigeführten fundamentalen Organisationsänderung, die doch eine formelle Lostrennung der preußischen hegemonialen Stellung von dem Vorsitz im Bundesrat bedeutete, die preußische Stimme unberührt geblieben ist. Wenn er andererseits die Präsidialstimme mit der Stimme des Vorsitzenden für die Zeit bis zur Annahme des Art. 18 zusammenwarf, so hat er damit der hervorragenden Stellung Preußens im Bundesrat Ausdruck verleihen wollen, die sich in der Personenidentität des Bevollmächtigten und Vorsitzenden bekundete. Im Sinne der Ausführungen Hänels müßte es tatsächlich als sinn- und sachwidrig angesehen werden, wenn die preußische Stimme von dem Vorsitz getrennt bliebe. Damit ist aber noch nicht der Beweis einer rechtlichen Notwendigkeit erbracht, daß der Reichskanzler gerade die preußische Stimme führt.

Die herrschende Meinung folgt ganz der ursprünglichen Idee des Entwurfes, um daraus zu argumentieren, und setzt sich damit über den Wortlaut des Art. 15 R.-V. hinweg. Nach Preuß[29]) hat Art. 17 R.-V. den Inhalt des Art. 15 R.-V. nicht geändert, und der Reichskanzler bleibt nach wie vor preußischer Präsidialvertreter. Der Vorsitz im Bundesrat ist ein Recht Preußens. In Ausführung dieses Gedankens verweist Meyer[30]) auf die Bestimmung des Schlußprotokolls vom 23. November 1870 Ziffer 9, wo es heißt: „Der königlich preußische Bevollmächtigte erkannte es als ein Recht der bayerischen Regierung an, daß ihr Vertreter im Falle der Verhinderung Preußens

[29]) a. a. O. S. 445.
[30]) a. a. O. S. 433.

den Vorsitz im Bundesrate führe", und will damit beweisen, daß Preußen als Präsidialmacht im Bundesrat den Vorsitz hätte. Da der Kaiser weiterhin als solcher keine Vertretung im Bundesrat hat, sondern nur in seiner Eigenschaft als König von Preußen, so muß der Reichskanzler preußischer Bevollmächtigter sein. Laband[31]) führt aus: „Der Kaiser als solcher kann keine Bundesratsmitglieder ernennen, sondern nur der König von Preußen. Der Reichskanzler aber muß zufolge Art. 15 R.=V. Mitglied des Bundes sein und zwar ein vom Kaiser ernanntes, woraus sich von selbst ergibt, daß der Reichskanzler immer zu den vom Kaiser als König von Preußen ernannten Bevollmächtigten gehören muß. Beide Autoren übersehen, daß die auf Grund des Art. 15 R.=V. erfolgende Ernennung sich nicht auf die Vermittelung der Bundesratsvollmacht bezieht, sondern diese selbst zur Voraussetzung hat; vielmehr betrifft Art. 15 R.=V. die Ernennung des Reichskanzlers zum Reichskanzler. Es sind dies zwei Akte[32]), die begrifflich streng auseinander zu halten sind, die auch zeitlich sowie der Person nach, durch die sie vorgenommen werden, auseinanderfallen können.

Auch der „preußische" Vorsitz erweist sich zwar als historische Reminiscenz, zerschellt aber an dem klaren Text der Verfassung: „Nicht[33]) mehr das Präsidium Preußen, ein Mitglied des Bundes im Sinne des Art. 6 R.=V., sondern der Kaiser als solcher, ein außerhalb dieser Mitgliedschaft und außerhalb des Bundesrats stehender Gewaltträger, ernennt den Reichskanzler. Nicht mehr mit der Eigenschaft als preußischer, vom

[31]) a. a. O. Bd. I. S. 254.

[32]) Der Kaiser muß gemäß Art. 15. R.=V. als solcher einen Bundesratsbevollmächtigten zum Reichskanzler ernennen. „Würde der Kaiser also z. B. ein bayerisches Bundesratsmitglied zum Reichskanzler ernennen, so wäre dieser nicht ein vom Kaiser ernanntes Bundesratsmitglied, wohl aber ein vom Kaiser ernannter Reichskanzler. Die Verfassung könnte nichts gegen ihn einwenden. Ein Bundesratsmitglied kann der Kaiser freilich nicht ernennen, wohl aber ein Bundesratsmitglied zum Kanzler. (Kliemke S. 23)

[33]) Hänel, a. a. O. S. 25.

König von Preußen ernannter Bevollmächtigter, sondern mit der Eigenschaft als kaiserlicher Beamter, als Reichskanzler, ist nach dem klaren Wortlaut des Art. 15 R.=V. die Stellung des Vorsitzenden zum Bundesrat verfassungsmäßig verbunden. Der Vorsitz im Bundesrat ist verfassungsmäßig ein Recht des Reichskanzlers neben seiner Leitung der Reichsgeschäfte. Das Recht der Ernennung zu diesem Vorsitzenden steht mit der Ernennung zum Reichskanzler dem Kaiser zu. Im Rechte des Vorsitzes ist verfassungsmäßig das Recht der Substitutionsbefugnis d. h. der Ernennung eines Vizepräsidenten beliebig aus sämtlichen Bevollmächtigten des Bundesrates enthalten. Durch das Schlußprotokoll hat dies die Beschränkung erfahren, daß, wenn der Reichskanzler nicht einen Bevollmächtigten Preußens zum Vizepräsidenten beruft, er Bayern damit betrauen muß. Damit ist nicht Preußen ein Recht auf das Präsidium, auf den Vorsitz in diesem Sinne, zugesprochen, sondern nur ein Vorzugsrecht seiner Bevollmächtigten bei Bestellung eines Vizepräsidiums vor Bayern, wie dieses ein Vorzugsrecht vor den übrigen Staaten hat."

Der Nachweis eines rechtlichen Zwanges der Ausstattung des Bundesratsvorsitzenden mit preußischer Stimme und Vollmacht läßt sich aus der Verfassung nicht führen. Folgende von Laband zuerst versuchte Erwägung bringt uns der Lösung dieser Frage näher. Wir haben soeben bei der Kritik der Meyer'schen Beweisführung auf die Unterscheidung der Ernennung des Reichskanzlers zum Reichskanzler und der Ernennung zum Bundesratsbevollmächtigten verwiesen. Sie wird uns hier weiter beschäftigen. Angenommen, der Kaiser würde den Bundesratsbevollmächtigten eines anderen Staates zum Reichskanzler und damit zum Vorsitzenden des Bundesrates ernennen, so bestände die Möglichkeit, daß der Absendestaat dem Bevollmächtigten das Mandat entzöge[34].) Der Kaiser

[34]) Laband meint, die Entziehung des Mandates sei mit Rücksicht auf Art. 15 R.=V., der das Erfordernis der Mitgliedschaft statuiert, ferner aus der Verneinung der Zulässigkeit einer Abhängigkeit des Kaisers von den einzelstaatlichen Regierungen unzulässig. Eine Abhängigkeit besteht

stände nun vor der Wahl, ihn zu entlassen oder nicht. Versagt er die Entlassung, so setzt er sich in Widerspruch mit Art. 15 R.-V.; er handelte also verfassungswidrig. Die bei Eintreten dieses Falles für den Kaiser bestehende Abhängigkeit von dem Einzelstaate, der die Ernennung zum Bundesratsbevollmächtigten zurückgezogen hat, ist jedoch bei näherem Zusehen eine bloß scheinbare. Denn, will er den Reichskanzler nicht entlassen, so kann er ihn ja als König von Preußen mit der preußischen Bundesratsvollmacht ausstatten, womit der Einklang mit der Reichsverfassung wieder hergestellt wäre.

Die rechtliche Notwendigkeit eines preußischen Stimmführers als Bundesratsvorsitzenden ergibt sich mithin weniger aus dem aus Art. 15 R.-V. entwickelten Gesichtspunkt, als vielmehr aus der ministeriellen Stellung, zu der Art. 18 des Entwurfes der Norddeutschen Bundesverfassung den Bundeskanzler erhoben hatte. Durch diese wichtige Verfassungsänderung war er formell aus der preußischen Organisation ausgeschieden und erhielt den Charakter eines selbständigen, verantwortlichen Reichsorgans. Darin liegt die Selbstverständlichkeit, daß der Kanzler die preußischen Stimmen führt. Welche unerträgliche Lage würde sich für ihn ergeben, wenn er als Reichsminister einen Antrag zu befürworten hätte, den gleichzeitig abzulehnen, ihm seine landesherrliche Instruktion geböte. Aus dem Axiom des Zusammenschlusses zwischen Reich und Preußen, aus der Einheit der preußischen- und Kaiserkrone ergibt sich aber, daß die preußische Instruktion zum Bundesrat identisch ist mit der von ihm vor Kaiser und Reich zu vertretenden Reichspolitik. Diese Wahrheit wird auch nicht im Falle einer Majorisierung Preußens im Bundesrat erschüttert. Denn die Möglichkeit

nicht. Die Einwendungen von Schwarz schlagen bei der Identität des Kaisers und Königs von Preußen nicht durch. Eine andere Frage ist es, ob der Kaiser bei der Entlassung seines Kanzlers vollkommen frei ist. Dies ist mit Kaatz (S. 18) zu verneinen: „Wie der Kaiser nur einen Bundesratsbevollmächtigten zum Reichskanzler oder den Reichskanzler unter gleichzeitiger Bevollmächtigung zum Bundesrat ernennen kann, so darf er auch keinen Kanzler im Amt belassen, der nicht mehr Bundesratsbevollmächtigter ist."

einer Überstimmung ist eine natürliche Folge der Bundesratsorganisation, wenn wir erwägen, daß z. B. auf dem Gebiete der Legislative weder dem Kaiser noch seinem Kanzler durch die Reichsverfassung ein materielles Mitwirkungsrecht eingeräumt ist. Die Mitwirkung des Kanzlers erschöpft sich hierbei in der Abgabe der 17 preußischen Stimmen, und zwar ist dies eine Funktion, die er in seiner Eigenschaft als Träger des preußischen Mandates ausübt. Tritt nun diese Überstimmung ein, so ist mit Kaatz[35]) „die Stimmabgabe im Bundesrat durch die Beschlußfassung gleichsam konsumiert. Das preußische Votum existiert dann nicht mehr, es gibt dann nur noch einen einheitlichen Bundesratsbeschluß, den der Reichskanzler zu vertreten sich nicht zu scheuen braucht, da seine einstige Stellung zu der Frage als preußischer Bevollmächtigter gar nicht mehr in Betracht kommt."

Wenn wir diesen Teil unserer Ausführungen kurz rekapitulieren, so ergibt sich folgendes: Aus dem Vorsitz des Reichskanzlers im Bundesrat folgt seine Mitgliedschaft. Er muß aber die preußische Stimme führen, weil ihm durch Art. 17 R.-V. die Stellung eines Reichsministers gegeben wurde. Laband kommt zwar zu gleichem Resultat, läßt aber in seiner Beweisführung den Vorsitz als ein von der Präsidialstellung Preußens im Bunde abgeleitetes Vorrecht erscheinen „trotz" der durch Art. 17 R.-V. in der Stellung des Reichskanzlers vollzogenen Änderung.

Es fragt sich weiter, ob der Reichskanzler als Vertreter Preußens im Bundesrat irgend eine Qualifikation nötig hat. Muß er etwa Beamter sein? Nach Laband ist für den Begriff Beamter das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis ein wesentliches Merkmal. Es muß sich somit immer um Ausübung staatlicher Hoheitsrechte handeln. Das allein macht aber den Beamtenbegriff nicht aus. Vielmehr kommt noch ein

[35]) a. a. O. S. 19 f.

dauerndes Dienstverhältnis[36]) zum Staate in Betracht. Keineswegs ist aber unter dauernd lebenslänglich zu verstehen; es kommt vielmehr nur darauf an, daß ein Kreis von Geschäften generell einer Person zugewiesen ist, daß es sich nicht um eine einzelne konkrete Tätigkeit handelt. Von hier aus gewinnen wir die Grenze, die ein Beamtenverhältnis trennt von einer bloß auf eine bestimmte Leistung gerichteten kontraktlichen Bindung. Während die Dienstpflicht des Beamten innerhalb der Grenzen seiner amtlichen Befugnisse „eine unbestimmte, ungemessene, seine ganze Persönlichkeit umfassende"[37]) ist, hat der Bundesratsbevollmächtigte grundsätzlich die konkrete und präzise Aufgabe, nach Maßgabe der erteilten Instruktion zu stimmen. De facto wird er allerdings stets Beamter sein. Darüber hinaus hat man die Notwendigkeit seiner Zugehörigkeit zum preußischen Ministerium behauptet. Bismarck äußerte sich im preußischen Landtag am 25. März 1873 dahin, daß die Einheit der Interessen Preußens und des Reiches wie der Schutz für die preußische Verfassung in der Einheit des Kaisers und Königs liege, daß die königlich preußischen Minister keine andere Politik treiben könnten, als der höchste kaiserliche Beamte, der nicht Mitglied des preußischen Ministeriums sein müsse.

Bei Gelegenheit der Beratung des Stellvertretungsgesetzes sagte er: ‚Bald darauf (d. h. nach Annahme des Art. 18) trat auch die von mir sofort erkannte Notwendigkeit ein, daß der Reichskanzler und der preußische Ministerpräsident ein und dieselbe Person sein müßten." Einen noch schärferen Ausdruck fand seine Überzeugung am 20. April 1894: „Die Ämter des Reichskanzlers und des preußischen Ministerpräsidenten können auf die Dauer nicht getrennt sein, ohne die Verfassung zu

[36]) Die Vollmacht, wenn auch generell erteilt, kommt hier nicht in Betracht; denn sie betrifft das Außenverhältnis, d. h. sie schafft bloß Beziehungen zwischen Bevollmächtigtem und Bundesrat. Wenn sie auch regelmäßig sich auf ein entsprechendes Innenverhältnis zwischen Regierung und Bevollmächtigtem stützt, so kann sie aber auch — und diese Möglichkeit liegt unserer Betrachtung zu Grunde — abstrakt erteilt sein.

[37]) Laband, Bd. I. S. 414.

fälschen, die Autorität des Reiches zu schwächen. Der Gedanke einer Personalunion hat niemals in der Verfassung gelegen, und wir haben zwischen Reichspolitik und preußischer Politik an die Möglichkeit eines gegenseitigen Bekämpfens und Rivalisierens nie gedacht."

Daß eine „politische" Notwendigkeit im Interesse der Einheit von Reichs- und preußischer Politik für die Verbindung des Reichskanzleramtes mit der Würde des preußischen Ministerpräsidenten[38]) spricht, steht außer allem Zweifel. Die einzigartige Stellung des Reichskanzlers wird bald zu einer Karikatur der Verfassung herabsinken, wenn er hinsichtlich der Instruktionserteilung vom preußischen Staatsministerium abhängig ist, statt selbst ihr Autor zu sein. Wir lehnen es jedoch ab, die Auffassung von Graßmann[39]) und Preuß[40]) zu der unsrigen zu machen, die nicht nur eine politische, sondern sogar eine rechtliche[41]) Notwendigkeit annehmen. Preuß tut dies unter folgender Beweisführung: „Denn, wenn .. das Reich den Einzelstaaten, der Kaiser als Monarch des Reiches den Fürsten der Gliedstaaten übergeordnet ist, so ist auch der Reichskanzler als ministerielles Organ des Reiches innerhalb der Kompetenz der Reichsregierung den Gliedstaatsministerien übergeordnet. Wäre er nur preußischer Bundesratsbevollmächtigter ohne zugleich Leiter des preußischen Ministeriums zu sein, so wäre er als solcher dem leitenden preußischen Minister untergeordnet, während er ihm als Reichs-

[38]) Statt Ministerpräsident heißt es wohl besser: Minister der auswärtigen Angelegenheiten; die rein formellen geschäftsleitenden Prärogativen des Ministerpräsidenten sind nämlich ohne staatsrechtlichen Einfluß auf die Tätigkeit der einzelnen Ressortministerien. Tatsächlich führt der Ministerpräsident das Portefeuille des Ministers der auswärtigen Angelegenheiten.

[39]) a. a. O. S. 346.

[40]) a. a. O. S. 446.

[41]) Zweimal — im Dezember des Jahres 1872 und später im Jahre 1892 — hat man versucht, die Union zwischen den Ämtern des Reichskanzlers und des preußischen Ministerpräsidenten zu sprengen. Hierzu Bismarck am 10. März 1877: „Entweder will ich ganz abgehen, oder ich will im preußischen Ministerium das Präsidium wieder haben. Schneiden Sie mir die preußische Wurzel ab, und machen Sie mich allein zum Reichsminister, bin ich so einflußlos, wie ein anderer."

minister übergeordnet ist. Daher muß der Reichskanzler auch preußischer Ministerpräsident sein." Die Beweisführung ist an sich folgerichtig durchgeführt; sie geht aber von einer grundfalschen Voraussetzung aus; denn der Reichskanzler ist den Gliedstaaten nicht übergeordnet; ferner kann prinzipiell von einer Unterordnung des Reichskanzlers als Bundesratsbevollmächtigten unter die preußische Regierung nicht die Rede sein, weil wie nachgewiesen der Bundesratsbevollmächtigte ohne Beamteneigenschaft sein kann.

Die Versuche, auf der Grundlage der Verfassung die staatsrechtliche Notwendigkeit der Einheit in der Person des Reichskanzlers und des preußischen Ministerpräsidenten nachzuweisen, dürften demnach als aussichtslos bezeichnet werden.

Nach Art. 9 R.-V. hat der Reichskanzler als preußischer Bundesratsbevollmächtigter das Recht, im Reichstag zu erscheinen und die Ansichten seiner Regierung zu vertreten, selbst dann, wenn sie von der Majorität des Bundesrates nicht adoptiert worden sind. In dem gleichen Artikel ist die Inkompatibilität zwischen Reichstag und Bundesrat ausgesprochen. Der Kanzler ist als Mitglied des Bundesrates auf das aktive Reichstagswahlrecht beschränkt.

b) als Vorsitzender.

§ 4.

aa) im Allgemeinen.

Verschieden von den oben besprochenen Funktionen des Reichskanzlers als Bundesratsbevollmächtigten sind die des Vorsitzes. Als Bevollmächtigter steht er neben den Vertretern der übrigen einzelstaatlichen Regierungen. Als Vorsitzender ist er den anderen Mitgliedern gegenüber ausgezeichnet durch die Befugnisse, die dem Präsidium eines Kollegiums gewöhnlich zustehen, ferner durch die Leitung der Geschäfte. Die Bundesratsvollmacht leitet sich durch Schlußfolgerung aus Art. 15 R.-V. ab, der Vorsitz beruht auf dem klaren Wortlaut des Art. 15 R.-V. Als Vertreter Preußens im Bundesrat führt er preußische Geschäfte, als Vorsitzender hat er die Geschäfte des Reiches und untersteht der Kontrolle des Reichsstaatsrechtes.

Die scharfe Scheidung der beiden Tätigkeitssphären des Reichskanzlers innerhalb des Bundesrates, die wir bei der Frage der „preußischen" Bundesratsvollmacht vorgenommen haben, vermittelt uns leicht die Lösung des uns in diesem Kapitel beschäftigenden Problems des Vorsitzes. Laband[42]), der den Vorsitz im Bundesrat als Ausfluß der Preußen als Präsidialmacht zustehenden Befugnisse auffaßt, sieht in dem Vorsitz nicht ein kaiserliches Recht, sondern ein Recht der Krone Preußens. Wir aber, gestützt auf den Wortlaut des Art. 15 R.-V., sehen im Reichskanzler als Vorsitzendem des Bundesrates einen vom Kaiser als solchem ernannten Reichsbeamten[43]).

§ 5.

bb) im Besonderen.

Als Vorsitzendem steht dem Reichskanzler die Leitung der Geschäfte zu. Es herrscht in der Literatur Streit darüber, ob darunter blos die Geschäfte des Bundesrates oder die Reichsgeschäfte insgesamt zu verstehen seien. Bismarck hat sich gelegentlich im Sinne der letzteren Ansicht ausgesprochen und hat in Hensel[44]) und in Joel[45]) Nachfolger gefunden. Wenn nicht schon der Satzbau des Art. 15 Abs. 1 für die Annahme spricht, daß bloß die Geschäfte des Bundesrates gemeint sein können, so läßt die Tatsache, daß bereits der Art. 12 des Entwurfs der Norddeutschen Bundesverfassung diese Wortfassung hatte, ehe also von den späteren Reichsgeschäften die Rede sein konnte, keinen Zweifel mehr zu.

---

[42]) a. a. O. Bd. I. S. 254.

[43]) Gleicher Ansicht: „Hensel S. 10; Hänel II. S. 24.; Schulze II. S. 91, dagegen Preuß S. 445; Rosenberg S. 9.

[44]) a. a. O. S. 2.

[45]) in Hirths Annalen 1878 S. 402 ff.

Als Rechtsquellen für die Tätigkeit des Bundesratsvorsitzenden kommt neben der Reichsverfassung noch die Geschäftsordnung vom 27. Februar 1871, ergänzt und abgeändert am 26. April 1880 und am 31. Januar 1895, in Betracht[46]). Danach hat er die Sitzungen anzuberaumen, zu eröffnen, zu vertagen und zu schließen. Er hat die Leitung der Beratungen und Abstimmungen und die Unterzeichnung des Protokolls. Eingaben, Berichte, die an den Bundesrat gerichtet sind, gelangen an ihn, der sie bei nächster Gelegenheit zur Kenntnis zu geben hat. Eingaben, die unzweifelhaft nicht zum Geschäftskreis des Bundesrates gehören, kann er sofort selbst in geeigneter Weise erledigen, und Beschwerden, aus denen nicht erhellt, daß der gesetzliche Instanzenzug erschöpft ist, zurückweisen. Ferner hat der Reichskanzler das Recht, die Geheimhaltung bestimmter vom Bundesrate gefaßter Beschlüsse zu verlangen. Er hat weiterhin die zur Ausführung der Beschlüsse des Bundesrates erforderlichen Maßnahmen zu treffen. Als Vorsitzenden trifft ihn noch die Vertretung des Bundesrates nach außen.

2. Kapitel.

Die Stellung des Reichskanzlers außerhalb des Bundesrates.

§ 6.

a) als Reichsminister im Allgemeinen.

Die staatsrechtlich bedeutsamste Seite der Stellung des Reichskanzlers ist sein Amt als Reichsminister. Daß in der Person des Reichskanzlers ein verantwortlicher Minister geschaffen worden ist, findet allerdings in Art. 17 R.=V. nur einen sehr unvollkommenen Ausdruck, indem nur eine einzelne

[46]) In der Abhandlung werden die §§ der rev. Geschäftsordnung vom 31. 1. 1895 citiert.

Konsequenz der Ministerstellung des Reichskanzlers in diesem Artikel sanktioniert worden ist, „sodaß die Ministerialgewalt auf einem Rückschluß aus dieser Bestimmung beruht, also nach Inhalt und Umfang verfassungsmäßig unbestimmt und darum unbegrenzt geblieben ist[47])." Art. 17 R.=V. schweigt nämlich über die verwaltungsrechtliche Seite seines Amtes, die sich als Correlat seiner Stellung als verfassungsmäßiges Organ des Kaisers darstellt. Von einer Gegenzeichnung mit der Folge der Übernahme der Verantwortlichkeit für die kaiserlichen Regierungsakte kann aber nur die Rede sein, wenn dem Kanzler selbst keine Behörde übergeordnet ist, deren Anordnungen er wiederum Folge zu leisten hätte. Beide Seiten des Ministeramtes, die verfassungsrechtliche wie die verwaltungsrechtliche, bedingen sich gegenseitig und stehen im engsten Kontakt. Es fragt sich, auf welchem Rechtstitel die Erteilung des Amtsauftrages beruht.

Im monarchischen Einzelstaate laufen alle Funktionen des Staates im Monarchen als dem Träger der Staatsgewalt zusammen, in ihm ruht die Summe aller Staatsgewalt, alle Machtbefugnisse sind ihrer Innehabung nach einzig und allein beim Monarchen. Dieses Prinzip vermittelt ihm auch das Recht der Organisation der Ämter und der Ernennung der Beamten. Dies gilt für den Einheitsstaat; die gleichen Grundsätze lassen sich aber auf das Reichsstaatsrecht so ohne weiteres nicht anwenden. Dem Monarchen im Einzelstaat entspricht im deutschen Reich der Bundesrat als der prinzipielle Träger der Reichsgewalt. Von ihm müßte eigentlich die Ernennung des Reichskanzlers ausgehen. Die Reichsverfassung verleiht jedoch dem Kaiser in Art. 17 R.=V. generell das Recht der Ernennung und Entlassung der Reichsbeamten. Kraft dieser Delegation und auf Grund des Spezialtitels des Art. 15 R.=V. ernennt der Kaiser auch den Reichskanzler. Mithin ist er Reichsbeamter. Dies geht schon aus den §§ 1, 25 und

[47]) Laband, I. S. 350.

35 des Reichsbeamtengesetzes vom 18. Mai 1907 hervor. Als Reichsbeamter erhält er gemäß § 4 des cit. Gesetzes eine kaiserliche Bestallung, und nach § 18 muß er zur Erfüllung des ihm übertragenen Amtes eidlich verpflichtet werden. Besonderheiten enthalten die §§ 25 und 35, wonach er jederzeit mit dem gesetzlichen Wartegeld in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden und auch jederzeit ohne Angabe von Gründen seine Entlassung erhalten und fordern kann. Inwieweit er den Disziplinarbestimmungen unterworfen ist, wird unten bei der Untersuchung seiner Verantwortlichkeit besprochen.

Das Recht des Kaisers, den Kanzler zu ernennen, rechtfertigt noch nicht den Titel „Kaiserlicher Minister". Der bundesstaatliche Charakter des deutschen Reiches darf nicht übersehen werden. „Nach der Reichsverfassung steht die Reichsgewalt nicht dem Kaiser zu, sondern der Gesamtheit der deutschen Staaten. Die Delegation der Amtsgewalt der Reichsbehörden ist daher nicht einfach auf den Kaiser zurückzuführen, wie die Erteilung des Amtsauftrages, sondern auf das ideelle Subjekt der Reichsgewalt. Die Amtsgewalt der Reichsbehörden ist nicht kaiserliche Gewalt, sondern Reichsgewalt[48])." Diese Feststellung wird von besonderer Bedeutung, wenn durch Reichsgesetz dem Kanzler das Rechtsverordnungsrecht verliehen wird. Wenn man nämlich in dieser Delegation nicht eine solche zu Gunsten des Kaisers sieht mit der Maßgabe, daß nicht der Kaiser selbst dieses Geschäft zu versehen braucht, sondern daß es für ihn der Reichskanzler erledigen soll, so erhebt sich die Frage, ob denn doch nicht der Kaiser selbst zum Erlaß der Verordnung berechtigt ist. Diese Frage muß unter doppelter Begründung verneint werden. Denn einmal hat er auf ein verfassungsmäßig entstandenes Gesetz, welches dem Kanzler den Erlaß einer Rechtsverordnung überträgt, keine materielle Einwirkung; dann aber fällt das Recht zum Erlaß von Rechtsverordnungen ganz aus der kaiserlichen

[48]) Laband a. a. O. I. S. 340 f.

Prärogative[49]) heraus. In allen Fällen begründet diese Delegation ein höchst persönliches Recht, zugleich aber auch eine Pflicht[50]), die eine Subdelegation ihrerseits für unzulässig erscheinen läßt. Die ministerielle Stellung des Reichskanzlers kommt seinem Kaiser gegenüber in Ausführung des ihm vom Reich delegierten Rechtsverordnungsrechtes nur hinsichtlich seiner in Art. 17 R.-V. statuierten Aufsichtsbefugnisse zum Ausdruck. Die somit dem Kaiser gegenüber bestehende Selbständigkeit des Kanzlers kann erst bei gesetzwidriger Ausübung oder Nichtausübung des ihm delegierten Rechtsverordnungsrechtes durch positive Einwirkung des Kaisers unterbunden werden. Eine bloße unzweckmäßige Durchführung des delegierten Rechtes genügt nicht zur Rechtfertigung eines kaiserlichen Eingriffes.

Grundsätzlich hält sich jedoch die Tätigkeit des Reichskanzlers als Reichsministers in den Grenzen der verfassungsmäßigen Rechte und Pflichten des Kaisers. Innerhalb dieses Rahmens scheidet die Literatur vielfach seine Stellung nach dem Gesichtspunkt, ob der Kaiser die Reichsgeschäfte persönlich führt oder nicht. Diese Teilung ist durch nichts gerechtfertigt, am wenigsten durch das Wesen der Ministerverantwortlichkeit. Kaatz[51]) hat vollkommen Recht, wenn er sagt: „Minister heißt Diener; der Reichskanzler ist in allen ministeriellen Funktionen der Gehilfe des Kaisers. Es besteht durchaus kein staatsrechtlicher Unterschied zwischen seiner Mitwirkung bei den vom Kaiser selbständig vorgenommenen Anordnungen und Verfügungen und seiner eigenen Tätigkeit. Hier wie dort ist es der Kaiser, der sich

[49]) Andererseits ist der Standpunkt Zorn's (I. S. 486), daß der Bundesrat gemäß seiner Stellung im Reich das prinzipielle Rechtsverordnungsrecht hat, von Laband (II. S. 83 ff.) widerlegt worden. Vielmehr ist ein Reichsgesetz erforderlich, welches zwar nicht wie grundsätzlich unmittelbar Rechtsregeln aufstellt, sondern in besonderer Anwendung des Art. 15 mittelbar darüber Anordnungen erläßt, „wie" gewisse Rechtssätze erlassen werden sollen. Diese Delegation wird von Hensel (S. 26) zu eng gefaßt.

[50]) Zorn I. S. 491.

[51]) a. a. O. S. 28.

des Reichskanzlers zur Ausübung seiner verfassungsmäßigen Rechte und Pflichten bedient. Der Reichskanzler handelt nicht wie ein Vertreter für den Kaiser, sondern der Kaiser handelt durch ihn. Darum besteht gerade der notwendige Zusammenhang zwischen der verfassungs- und der verwaltungsrechtlichen Seite des Ministeramtes, daß der Minister, weil seine Zustimmung bei allen Regierungsakten des Staatsoberhauptes notwendig ist, mit der obersten Leitung der Staatsverwaltung betraut wird, soweit diese nicht selbst vom Monarchen ausgeübt wird. Denn nur so kann der Minister die Verantwortlichkeit für die gesamte Regierungsgewalt seines Herrn übernehmen."

Die verfassungsrechtliche Seite der ministeriellen Tätigkeit des Reichskanzlers als einzelne Konsequenz der Ministerqualität fanden wir zu Beginn dieses Kapitels in den Worten des Art. 17 R.-V.: Die Anordnungen und Verfügungen des Kaisers werden im Namen des Reiches erlassen und bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Reichskanzlers, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt. Die Gegenzeichnung bewirkt jedoch nicht eine Veränderung in der Person des Autors des Regierungsaktes.

Hier greift die aus dem konstitutionellen System herausgezogene unrichtige Folgerung ein, daß nur die verantwortlichen Minister regierten, und daß jede Regierungshandlung nur als ihre Handlung zu betrachten sei. Diese Auffassung beruht auf der Lehre Dupin's und Thier's, welche eine Delegation[52]) der Regierungsgewalt durch den Monarchen annehmen und dies so ausdrücken: Le roi règne, mais il ne gouverne pas. Der Regierungsakt ist und bleibt vielmehr eine Handlung des verantwortlichen Monarchen. Die Gegenzeichnung bekundet aber die Gutheißung des Inhaltes der kaiserlichen Anordnungen und Verfügungen, und damit sind drei Folgen verknüpft: einmal verleiht sie erst den Anordnungen ihre staatsrechtliche Gültigkeit, dann aber bewirkt sie nach oben hin die Deckung des Staatsoberhauptes, nach unten hin die konstitutionelle Verantwortlichkeitspflicht. Daß unter den Anordnungen[53]) und Verfügungen nicht Äußerungen rein privater Natur gemeint sein können, ist klar, wie sehr sie auch wegen der Persönlichkeit des Urhebers von Bedeutung sind.

[52]) cf. Zachariä Bd. I. S. 83 ff.

Im Verwaltungsorganismus ist der Reichskanzler Repräsentant der ganzen Reichsbehörden und als solcher das Vermittelungsorgan zwischen Kaiser und Behörden. In dieser Eigenschaft hat er im Vergleich zu den Verfassungszuständen in den konstitutionellen Einzelstaaten keine Kollegen[54]). Alle Reichsbehörden sind ihm untergeordnet, insoweit sie Reichsverwaltungsbehörden sind. Laband nennt letztere gewissermaßen seine Büros. Wiederum ist sein Wirkungskreis durch die kaiserliche Prärogative begrenzt. Aus dem Bereich der Direktive des Reichskanzlers scheiden die richterlichen und selbständigen Finanzbehörden aus, so die Reichsschuldenkommission[55]), der Reichsrechnungshof[56]), in gewisser Hinsicht auch die Reichsschuldenverwaltung[57]) und die Verwaltung des Reichsinvalidenfonds[58]).

§ 7.

b) in einzelnen besonderen Funktionen.

Art. 11 R.-V. bezeichnet die Befugnisse des Präsidiums,

[53]) Seydel (a. a. O. S. 125) versteht unter Anordnungen und Verfügungen im Sinne des Art. 17 R.-V. solche Erlasse des Kaisers in Reichsangelegenheiten, die eine Anordnung oder Verfügung enthalten, d. h. auf deren Grund hin unmittelbar gehandelt werden soll; denn nur für Handlungen ist eine Verantwortlichkeit möglich, weil nur durch Handlungen das Recht verletzt werden kann. Hensel (S. 9) rechnet hierzu alle diejenigen Willensakte, welche als Willensakte der Reichsgewalt zu betrachten sind. Nach Schulze (S. 93) fallen unter Anordnungen und Verfügungen alle nur denkbaren Regierungshandlungen des Kaisers mit einziger Ausnahme der Akte des militärischen Oberbefehls, nicht der Militärverwaltung.

[54]) Auch die Staatssekretäre der Reichsämter sind seine Untergebenen, wenn sie auch, wie unten zu zeigen ist, ministerielle Funktionen ausüben.

[55]) Reichsschuldenordnung § 12 ff.

[56]) R. G. v. 4. 7. 1868 und R. G. v. 11. 2. 1875.

[57]) Reichsschuldenordnung § 10.

[58]) R. G. v. 23. 5. 1873 § 11, 12. R. G. v. 1. 6. 1909.

die sich auf die Vertretung des Reiches nach außen beziehen. Diese liegt grundsätzlich beim Kaiser. Demzufolge ist auch der Reichskanzler kraft einer Generalvollmacht befugt, anderen Staaten wie überhaupt dritten gegenüber die Rechte des Reiches wahrzunehmen, Verhandlungen zu führen und Verträge zu vereinbaren. Er leitet das Gesandtschaftswesen, das, soweit es sich um Reichszuständigkeit handelt, ausschließlich zur Kompetenz des Kaisers gehört. Auf dem Gebiete der Selbstverwaltung der Einzelstaaten hat der Kaiser ein Aufsichtsrecht, dem aber nur hinsichtlich des Vollzugs der Reichsgesetze tatsächliche Bedeutung zukommt, weil die Verfassung nur nach dieser Richtung hin nähere Bestimmungen trifft. In Ausübung dieses Rechtes durch den Reichskanzler würde ein unmittelbarer Eingriff in die Regierungstätigkeit der einzelnen Bundesstaaten weit über die Grenzen einer Aufsicht oder Überwachung hinausgehen. Vielmehr hat sich der Reichskanzler bei Aufdeckung von Mängeln an den Bundesrat zu wenden[59]), dem das weitere nach Art. 7 Z. 3 R.-V. obliegt. Das Prinzip der Koordination des Reichskanzlers und der Landesregierungen erleidet jedoch in 3 Fällen eine Ausnahme. Nach § 12 des Gesetzes vom 7. April 1869, Maßregeln gegen die Rinderpest betreffend, hat der Reichskanzler „erforderlichenfalls selbständig Anordnungen zu treffen oder einen Bundeskommissar zu bestellen, welcher die Behörden des beteiligten Einzelstaates unmittelbar mit Anweisungen zu versehen hat.“ § 4 des Gesetzes vom 23. Juni 1880 betreffend die Abwehr und Unterdrückung von Viehseuchen bestimmt: „Dem Reichskanzler liegt es ob, die Ausführung dieses Gesetzes und der auf Grund desselben erlassenen Anordnungen zu überwachen. Tritt die Seuche in einer solchen Gegend des

[59]) Bestritten ist die Stärke der kaiserlichen Kontrolle. Nach Seydel (Kom. S. 62) muß es sich um einen Mangel oder eine Unrichtigkeit im rechtlichen Sinne handeln, und die bloße Unzweckmäßigkeit kann nicht Gegenstand eines bundesmäßigen Zwanges sein. Nach anderer Meinung ist diese Auffassung zu eng. Jedenfalls steht die Beschlußfassung über Mängel dem Bundesrat zu und nicht dem Kaiser bzw. dem Reichskanzler.

Reichsgebietes oder in solcher Ausdehnung auf, daß von den zu ergreifenden Maßregeln notwendig die Gebiete mehrerer Bundesstaaten betroffen werden müssen, so hat der Reichskanzler oder ein von ihm bestellter Reichskommissar nötigenfalls die Behörden der beteiligten Bundesstaaten unmittelbar mit Anweisungen zu versehen“. Nr. 3 Z. 7 der kaiserlichen Verordnung vom 1. April 1876 betreffend die Ausführung des Gesetzes vom 13. Juni 1873 bestimmt: „Gegen die Entscheidung der Rekursbehörde ist innerhalb der Präklusivfrist von 14 Tagen vom Tag des Empfanges der Entscheidung ab die Berufung an den Reichskanzler zulässig, jedoch nur insoweit, als die Verletzung eines Reichsgesetzes oder einer Ausführungsbestimmung zu einem solchen behauptet wird.“ In diesen Fällen tritt der Reichskanzler tatsächlich als eine den Einzelstaaten übergeordnete Reichsbehörde in Aktion.

Nicht unbestritten ist der Umfang der Tätigkeit des Reichskanzlers auf legislativem Gebiete[60]). Nach Art. 17 R.-V. steht dem Kaiser die Ausfertigung und Verkündigung der Reichsgesetze zu. Hiernach bestimmt sich auch die Beteiligung des Reichskanzlers als Reichsministers an der Legislative; eine materielle Mitwirkung steht ihm nämlich verfassungsmäßig nur als preußischem Bevollmächtigten im Bundesrate zu. Indessen hat man unter Hinweis auf Art. 7 Abs. 2 R.-V. und einer Notiz der Norddeutschen Allgemeinen Zeitung vom 3. 10. 1892 des Inhaltes, daß in den Jahren 1884 bis 1892 im Bundesrate 296 Präsidialanträge und nur 25 preußische Anträge eingebracht worden sind, die Behauptung aufgestellt, daß dem Kaiser als solchem die Initiative zu Gesetzentwürfen im Bundesrat zustehe. Denn, so argumentiert Bornhak[61]), da die Vorbereitung der meisten Reichsgesetze naturgemäß durch die obersten Reichsbehörden er-

[60]) Über die Einflußlosigkeit des Kaisers bezw. des Reichskanzlers auf den Gang der Reichsgesetzgebung und über die Ablehnung einer materiellen Verantwortlichkeitspflicht vergl. die Kanzlerrede vom 12. Dezember 1876 in Kohl Reden VI. S. 472.

[61]) a. a. O. S. 445 f.

folgt, so können diese Entwürfe nicht vom König von Preußen, beraten durch die preußischen Behörden, eingebracht werden, wenn auch vor der Einbringung eine Verständigung mit diesen wird gesucht werden; allein das ist keine Übernahme der Verantwortlichkeit.

Eine Stellungnahme zu dieser Frage ist im Rahmen dieser Arbeit geboten, weil bei Bejahung der behaupteten Initiative der Umfang der Ministerialgewalt des Reichskanzlers um eine materielle Einwirkung auf die Legislative erweitert wird. Gleichzeitig wird die verfassungsmäßig garantierte Teilnahme der preußischen Regierung an der Reichslegislative illusorisch. Es existiert keine preußische Stimme mehr im Bundesrat, die zum Gegenstand einer Rechtfertigungsdebatte im preußischen Landtag gemacht werden könnte. Auf eine vom Kaiser unter Verantwortung seines Ministers zum Bundesrat eingereichte Vorlage ist das preußische Ministerium und die preußische Volksvertretung ohne Einfluß. Inwieweit diese Sachlage dem Reichsgedanken entgegenkommt, erhellt an folgendem Beispiel: Der Kaiser will einen Gesetzentwurf zum Bundesrat einreichen, von dem er weiß, daß er nicht die Billigung des preußischen Ministeriums findet.

In der Tat besteht dieser Brauch. Die nunmehr sich erhebende von Bornhak bejahte Frage, ob dieses Gewohnheitsrecht die Reichsverfassung ergänzt und fortgebildet hat, ob also ein dem geschriebenen Verfassungsrecht derogierendes Reichsherkommen besteht, ist dagegen mit Laband[62]) und Graßmann[63]) zu verneinen. Nach Laband stellt ein vom Kaiser durch den Reichskanzler im Bundesrat eingebrachter Antrag sich als preußischer dar; und wenn die Praxis Präsidialanträge und preußische Anträge nicht unterscheidet, so liegt dies an der Personenidentität von Kaiser und König von Preußen. Ein Gewohnheitsrecht kann aber gegenüber einem Verfassungssatze nicht aufkommen. Frisch in Uebereinstimmung mit Bornhak

[62]) a. a. O. I. S. 217 ff.
[62]) a. a. O. S. 340 ff.

begündet die kaiserliche Initiative damit, daß es Preußen unmöglich sei, etwa ein Marinegesetz auszuarbeiten, da es für diese Vorarbeiten keine Organe habe. Andererseits gehöre zur Tätigkeit des Kaisers, dem die gesamte Reichsregierung im engeren Sinne obliege, notwendig die Vorbereitung der wichtigeren Reichsgesetze. Mit Recht sagt aber Laband, daß es reichsrechtlich bedeutungslos sei, ob die sogenannten Präsidialanträge, welche in Beziehung auf den Bundesrat preußische Anträge seien, in einem Reichsamte oder in einem preußischen Ministerium ausgearbeitet werden. Jedenfalls aber kann die Kompliziertheit solcher Gesetzesvorlagen nicht dazu führen, dem preußischen Ministerium das Initiativrecht zu nehmen.

Nach Art. 11 R.-V. ist der Kaiser zum Abschluß von Staatsverträgen namens des Reiches legitimiert. Nimmt man mit Zorn[64]) an, daß Staatsverträge lediglich faktische Verabredungen zwischen mehreren Staaten sind und den Rechtscharakter erst empfangen, indem sie mit der Kraft des Gesetzes oder der Verordnung ausgestattet werden, so setzt die Mitwirkung des Reichskanzlers erst ein, wenn die zwischenstaatliche Vereinbarung zu innerstaatlichem Gesetz oder Verordnung erhoben wird. Er hat dann die Gegenzeichnung und Publizierung der mit dem Verkündigungsbefehl versehenen Gesetze. Laband unterscheidet jedoch in einem Völkerrechtsvertrag zwei Seiten, einmal die völkerrechtliche, dann die innerstaatliche Seite; da dem Kaiser die Ratifikation zusteht, und diese eine Tätigkeit im Sinne des Art. 17 R.-V. ist, besteht hier die Pflicht der Kontrasignatur[65]) auch für den zwischenstaatlichen Akt.

Von der Pflicht der Gegenzeichnung werden gleichfalls die Armee- und Marineverordnungen als Ausfluß der Regierungsgewalt betroffen. Von dem in Art. 7 Abs. 2 gemachten

[64]) a. a. O. I. S. 500.

[65]) Grundsätzlich werden allerdings die Staatsverträge ohne Abdruck der ausgewechselten Ratifikationsurkunden im Reichsgesetzblatt veröffentlicht, sodaß die Mitwirkung des Reichskanzlers nicht ersichtlich ist. Es finden sich von dieser Regel nur sehr wenige Ausnahmen.

Vorbehalt ist zu Gunsten des Kaisers und für Bayern zu Gunsten des Königs von Bayern Gebrauch gemacht worden, sodaß also auch hier der Reichskanzler innerhalb der Prärogative des Kaisers tätig wird. Ausgeschlossen sind von seiner Gegenzeichnung die Militärbefehle, denn sie sind ein Ausfluß des kaiserlichen Oberbefehls. Zwar fehlt darüber eine ausdrückliche Bestimmung in der Reichsverfassung. Diese Ausnahme findet jedoch ihre Rechtfertigung in Art. 61 R.=V.: „Nach Publikation dieser Verfassung ist in dem ganzen Reiche die gesamte preußische Militärgesetzgebung ungesäumt einzuführen." Diese aber kannte keine Gegenzeichnung entsprechend einer ununterbrochenen Praxis und der Natur der Sache.

Schwierig und ungelöst ist bisher die Frage, inwieweit die Ernennung und Entlassung des Reichskanzlers, die natürlich auch eine Regierungshandlung des Kaisers ist, seiner Mitwirkung unterliegt. Dagegen, daß der abtretende Kanzler seine eigene Entlassung kontrasigniert, bestehen wohl keine Bedenken; verweigert er diese, so kann sie sowohl durch den antretenden Kanzler als durch einen auf Grund des Gesetzes vom 17. März 1878 bestellten Vertreter des früheren Kanzlers erfolgen. Wie verhält es sich mit der Gegenzeichnung der Ernennung des neuantretenden Kanzlers? Die einfachste Lösung wäre Entlassung und Ernennung in einer Urkunde, die durch den früheren Kanzler kontrasigniert würde. Es ist aber möglich, daß dieser seine Unterschrift nicht hergibt, weil er die Verantwortung für die Ernennung des bezeichneten Nachfolgers nicht übernehmen kann. Daß in diesen Fällen ein gerade vorhandener Stellvertreter des abgehenden Kanzlers die kaiserliche Ernennungsurkunde gegenzeichnen könnte, ist abzulehnen, da die Vollmacht des Stellvertreters mit dem Abgang des Vollmachtgebers erlischt. Es bleibt also nichts anderes übrig, als daß der antretende Kanzler seine Ernennung selbst kontrasigniert. Dem Einwand, daß der Kanzler doch nicht für seine eigene Ernennung die Verantwortung übernehmen kann, ist entgegenzuhalten, daß

seine Gegenzeichnung in allererster Linie der kaiserlichen Verfügung ihre rechtliche Gültigkeit verschafft. Allerdings wird man über die kleine Anomalie hinwegsehen müssen, die darin liegt, daß der Reichskanzler im Augenblick der Kontrasignatur noch nicht Reichskanzler ist.

---

3. Abschnitt.

Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers.

1. Kapitel.

Innerhalb seiner Tätigkeit im Bundesrat.

§ 8.

a) als Bundesratsbevollmächtigter.

Verantwortlich sein, heißt ein bestimmtes Verhalten vertreten, hierfür Rede und Antwort stehen müssen. Diese allgemeine vor Gott und den Menschen bestehende Verantwortlichkeit wächst mit der Größe der Aufgaben. Sie tritt naturgemäß da vor allem in die Erscheinung, wo jemandem eine öffentliche Gewalt anvertraut ist, deren pflichtgemäße Ausübung besonders geboten ist. Die allgemeine Verantwortlichkeit trifft den Reichskanzler als Bundesratsbevollmächtigten ohne weiteres. Er hat nach Maßgabe der ihm erteilten Instruktion zu stimmen, wobei sich seine Haftung nach zivilrechtlichen Grundsätzen bestimmt; dies, soweit er nicht im preußischen Beamtenorganismus steht. Ist er Beamter, so untersteht er dem preußischen Staatsrecht: neben die zivil- und strafrechtliche Verantwortlichkeit tritt die disziplinäre. Gehört er seiner Regierung nicht an, so ist er bloß seinem Auftraggeber verant=

wortlich, nicht aber dem preußischen Landtag. Ihm gegenüber obliegt der instruierenden Regierung die Verantwortlichkeitspflicht, welche sich auch auf die Vollmachtserteilung erstreckt, womit dem Landtag ein indirekter Einfluß[66]) auf die Besetzung des Kanzleramtes eingeräumt ist. Ist der Reichskanzler als Bundesratsbevollmächtigter zugleich preußischer Minister, so hat er als Autor der Instruktion diese vor dem Landtag in Gemäßheit der unten zu besprechenden Grundsätze selbst zu vertreten.

§ 9.

b) als Vorsitzender.

Als Bundesratsvorsitzender ist der Reichskanzler Reichsbeamter und demnach dem Kaiser verantwortlich. Diese Verantwortlichkeit hat natürlich nicht den Charakter einer ministeriellen aus Art. 17 R.-V. Denn er führt den Vorsitz ja nicht als Reichsminister, was äußerlich schon durch die Regelung beider Funktionen in zwei selbständigen Artikeln zum Ausdruck gekommen ist. Es finden daher auf ihn die Bestimmungen der §§ 10 und 13 des Gesetzes vom 18. Mai 1907 Anwendung, wonach er für Verfassungs- und Gesetzmäßigkeit seiner amtlichen Handlungen die Verantwortung trägt. Bestritten ist, inwieweit auf ihn die allgemeinen disziplinarischen Bestimmungen anwendbar sind. Einige Schriftsteller lassen die regelrechte Geltendmachung der dienstlichen Verantwortlichkeit zu, indem sie, gestützt auf die §§ 376, 382 C. P. O. und die §§ 49, 53 Str. P. O., den Kaiser an die Stelle der vorgesetzten Dienstbehörde treten lassen. Die gegenteilige Meinung

[66] Für die Ernennung zum Bundesratsbevollmächtigten, auch für die zu demjenigen Bundesratsbevollmächtigten, der demnächst oder gleichzeitig vom Kaiser zum Reichskanzler bestellt wird, ist das preußische Ministerium dem Landtag verantwortlich. Folglich kann im preußischen Landtag zwar nicht moniert werden, warum z. B. der Fürst zu Hohenlohe zum Reichskanzler bestellt, wohl aber kann moniert werden, warum er zum Bundesratsbevollmächtigten ernannt ist und warum seine Ernennung nicht widerrufen wird. (Arndt S. 681).

bestreitet, daß der Kaiser nach § 84 ein Disziplinarverfahren gegen den Kanzler eröffnen kann. Blumenfeld[67]) begründet dies damit, daß der Kaiser nicht die oberste Reichsbehörde sei; denn diese leite ihre Autorität von der Reichsgewalt ab, der Kaiser sei aber als König von Preußen zusammen mit den anderen verbündeten Regierungen Subjekt der Reichsgewalt, könne also nicht die oberste Reichsbehörde sein. Ferner bedeuteten die angeführten §§ eine lex specialis im strengsten Sinne. In praxi wird dieser Streit nie von Bedeutung sein, da es durchaus unwahrscheinlich ist, daß der Kaiser trotz der ihm durch § 35 des cit. Gesetzes verliehenen Befugnis, den Kanzler ohne Angabe von Gründen zu entlassen, ein förmliches Dienstverfahren einleitet.

Als Exekutivorgan im Bundesrat trifft den Kanzler noch die präsidiale Verantwortlichkeit, die gewöhnlich auf dem Leiter eines Kollegiums in Ausübung der präsidialen Befugnisse lastet. Meixner[68]) nennt diese Verantwortlichkeit gegenüber dem Bundesrat eine disziplinär-politische, insofern dieser die Geschäftsführung und die Art und Weise der Ausübung des Vorsitzes durch den Kanzler als sein Organ zum Gegenstand seiner Diskussion machen kann. Aus der Überordnung des Bundesrates über den Kanzler als sein Organ folgert er den disziplinären Charakter der Verantwortlichkeit des Vorsitzenden gegenüber dem Bundesrat, aus der Art der Geltendmachung wie Interpellationen deren politischen Charakter. Keine Verantwortlichkeit trifft ihn in seiner Eigenschaft als Bundesratsvorsitzenden gegenüber dem Reichstag; denn dieser ist nur auf Grund des Art. 17 R.-V. berechtigt. Wäre aber dem Reichstag ein Einmischungsrecht gegeben, so bedeutete dies eine Unterordnung des Bundesrates unter den Reichstag, was aber mit dem Geiste unserer Verfassung in Widerspruch stände[69]).

[67]) a. a. O. S. 42.
[68]) a. a. O. S. 10.
[69]) a. M. Kaatz S. 43

2. Kapitel.

In seiner Eigenschaft als Reichsminister.

§ 10.

a) Geschichte und Wesen der Ministerverantwortlichkeit im Allgemeinen.

Weit interessanter ist die reichsministerielle Verantwortlichkeit des Kanzlers. Die ersten Anfänge einer Ministerverantwortlichkeit im heutigen Sinne finden sich in England. Hier gab es bereits Ende des 14. Jahrhunderts Klagen des Unterhauses gegen die obersten Staatsbeamten, also nicht nur gegen Minister, wobei das Oberhaus das erkennende Gericht war. In Frankreich fand dieses Institut einen durch die Verfassungskämpfe der Revolution wohl vorbereiteten Boden. Wiederholt liest man: Les ministres sont responsables de tous les délits par eux commis contre la sûreté nationale et la constitution[70]). Es war sogar in der Verfassung vom August 1795 eine Haute Cour de justice zur Durchführung der Ministeranklage vorgesehen. In Preußen führte die Verfassung vom 5. Dezember 1848 zum ersten Male die konstitutionelle Verantwortlichkeit ein. Im Reich fand sie in Art. 17 R.-V. ihren Ausdruck.

Was versteht man denn unter konstitutioneller Verantwortlichkeit? Von der allgemeinen Verantwortlichkeit ausgehend fanden wir, daß die des Beamten insbesondere durch die disziplinarischen Folgen einer Pflichtverletzung gekennzeichnet sei. Das Wesen der Ministerverantwortlichkeit läßt sich weder als disziplinär noch als strafrechtlich bezeichnen, vielmehr ist sie eine konstitutionell-staatsrechtliche Verantwortlichkeit. Diese Ministerverantwortlichkeit erhält ihr besonderes Gepräge durch die ihr eigentümliche Einrichtung der Kontrasignatur. Diese unterscheidet die Stellung eines Ministers von der eines gewöhnlichen Beamten mit der Folge, daß der Minister nicht nur seinem Staatsoberhaupt, sondern auch der Volksvertretung verantwortlich ist, daß er aber weiterhin auch für die Staatsakte seines Monarchen haftet.

[70]) Grundlach a. a. O. S. 6.

Diese staatsrechtliche Verantwortlichkeit ist durch die konkrete Gestaltung des sogenannten monarchischen Prinzips eine Lebensfrage jedes Verfassungsstaates geworden. Der durch das moderne deutsche Staatsrecht zur Anerkennung gebrachte und in den Wiener Schlußakte von 1820 formulierte Grundsatz, daß in jedem der deutschen Bundesstaaten die gesamte Staatsgewalt in dem Oberhaupt des Staates vereinigt bleiben muß, konnte bei richtiger Würdigung des Bodin'schen Souveränitätsbegriffes nur zur Anerkennung der Unverantwortlichkeit des Staatsoberhauptes führen. Ganz richtig sagt Schwarz[71]): „Hieße es doch den im Bodin'schen Sinne festgestellten Begriff der Souveränität negieren, wollte man den Träger derselben, den Monarchen, einer Jurisdiktion unterstellen, die doch stets eine höher stehende Macht voraussetzt.“ Daß aber diese Souveränität nicht ohne Gegengewicht bleiben konnte, wollte man nicht jeden Schutz gegen Verletzung der Verfassung und Mißbrauch der Regierungsgewalt verlieren, war selbstverständlich. Das Korrektiv der monarchischen Unverantwortlichkeit fand man eben in dem ganz eigenartig aufgebauten Ministeramt. Deckt der Minister durch seine Gegenzeichnung den Monarchen, so „hebt[72]) diese erst das Staatsoberhaupt über die Reibungen des politischen Kampfes hinaus und macht es zum wahrhaft höchsten Organ, zum wahren Haupte des Staates.“ Indem weiterhin der Reichskanzler notwendig der Chef der obersten Reichsbehörde ist, ruht das Recht auf Verantwortung billigerweise im Schoße des unparteiischsten Staatsorgans, der Volksvertretung. Hiermit wirkt das Parlament indirekt auf diejenigen Staatsfunktionen ein, an denen es als legislatives Organ nicht be-

[71]) a. a. O. S. 57.

[72]) Preuß a. a. O. S. 439.

teiligt ist. Mit Recht sagt v. Frisch[73]: „Es ist klar, daß die Verantwortlichkeit vor dem Staatsoberhaupte nicht als eine staatsrechtlich besondere Verantwortlichkeit in Betracht kommt. Dem Staatsoberhaupt steht über die Minister keine Jurisdiktionsbefugnis zu; er kann die Minister, wie immer man die Stellung derselben zum Saatsoberhaupt auffassen will, höchstens zur Rechenschaft ziehen, d. h. von ihnen Aufklärung über ihre Handlungen verlangen, und wenn sie diese verweigern, hat er keine Mittel, sie zu zwingen; er kann sie entlassen, das ist alles.“ Wenn die Ministerverantwortlichkeit eine Gewähr der Verfassung sein soll, dann kann in der Tat von einem unbedingten Gehorsam dem Staatsoberhaupt gegenüber nicht die Rede sein. Vielmehr würde dieser Monarch unter Ausnützung seiner eigenen Unverantwortlichkeit ganz gegen den Zweck der Kontrasignatur verfahren, wenn er einen Zwang auf seine Minister in der Richtung der Erfüllung seiner Wünsche ausüben könnte, ohne daß sie die Möglichkeit hätten, ihre Mitwirkung zu versagen. So erscheint es als selbstverständliche Prämisse der Ministerverantwortlichkeit, daß den Ministern, falls sie Bedenken tragen, die Verantwortlichkeit auf sich zu nehmen, die Entlassung nicht versagt[74]) werden darf.

b) im Besonderen, die des Art. 17 R.=V.

§ 11.

aa) Art, rechtliche Natur und Geltendmachung.

Welcher Art nun diese konstitutionelle Verantwortlichkeit des Art. 17 R.=V. ist, darüber herrscht in der Literatur große Verworrenheit. Von vorneherein scheiden die civilrechtlichen, strafrechtlichen und disziplinarischen Arten aus. Im engeren

[73]) a. a. O. S. 152 ff.

[74]) In der Verfassung Bayerns ist dies durch Art. 3 des Ministerverantwortlichkeitsgesetzes vom 4. 6. 1848 ausdrücklich ausgesprochen.

Sinne unterscheidet man eine gemeinrechtliche, historische, juristische, konstitutionelle, moralische, parlamentarische, politische, publizistische, spezielle und staatliche Verantwortlichkeit. Diese große Anzahl von Bezeichnungen der staatsrechtlichen Verantwortlichkeit erklärt sich daraus, daß es sich hierbei nur um eine Verschiedenheit im Wort handelt. Das Gebiet der staatsrechtlichen Verantwortlichkeit läßt sich nämlich unter die beiden Gesichtspunkte der juristischen und der politischen oder parlamentarischen zusammenfassen. Unter der parlamentarischen Verantwortlichkeit verstehen wir die Pflicht des Ministers, für die gesamte Tätigkeit auch hinsichtlich der politischen Zweckmäßigkeit Rechenschaft zu geben. Kraft der juristischen Verantwortlichkeit hat der Minister überdies dafür einzustehen und zwar in dem Sinne von Hensel[75]), daß das Institut der Verantwortlichkeit auf dem Rechte der Volksvertretung beruht, die Minister wegen Verfassungsverletzung, Bestechung und Verrat usw. bei einem besonderen Gerichtshofe, dem Staatsgerichtshofe, anzuklagen. Nach der hier gegebenen Definition stellt sich die in Art. 17 R.=V. sanktionierte Verantwortlichkeit als eine parlamentarische dar.

Es fragt sich aber, ob dieser politischen Verantwortlichkeit doch nicht ein Rechtscharakter innewohnt. Seydel[76]) leugnet dies. Während er noch in der ersten Auflage seines Kommentars die Verantwortlichkeit aus Art. 17 R.=V. als Phrase bezeichnet, gibt er später zu, daß die Voraussetzungen einer solchen durch die ministerielle Unabhängigkeit gegenüber dem Kaiser vorhanden seien, lehnt sie aber selbst ab, weil es an Vorschriften fehlt, die dem Reichstag eine Kanzleranklage ermöglichen würden. Dagegen sagt Schulze[77]): „Man streitet darüber, ob die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers nur eine politisch=moralische oder eine juristische Bedeutung habe. Es ist anzunehmen, daß

[75]) a. a. O. S. 53.

[76]) a. a. O. S. 178.

[77]) a. a. O. II. S. 93.

jeder Artikel einer Verfassung einen Rechtssatz aussprechen will und wirklich ausspricht. Sätze der Moral und Politik gehören nicht in eine Verfassungsurkunde. Daher ist auch die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers als eine rechtliche anzunehmen.' Preuß[78]) bezeichnet den Mangel der Erzwingbarkeit als einen die Rechtsnatur der Verantwortlichkeit in keiner Weise beeinträchtigenden Umstand. Denn die Erzwingbarkeit sei bloß das Ziel der Rechtsentwicklung und damit kein Essentiale des Begriffes „Recht. Auch Meyer[79]) und Zorn[80]) sprechen von einer rechtlichen Verantwortlichkeit, nennen sie aber mit Rücksicht auf die fehlende Erzwingbarkeit eine lex imperfecta.

Wenn auch Preuß darin zuzustimmen ist, daß es unerzwingbares Recht gibt, so würde doch die Annahme einer den Rechtscharakter im Sinne von Schulze wahrenden politischen Verantwortlichkeit des Reichskanzlers dem konstitutionellen Gedanken der Verfassung gerecht werden, gleichzeitig hätten wir damit eine rechtliche Unterscheidung von einer auch hinsichtlich des Verfahrens vervollständigten Verantwortlichkeit. Diese Auffassung kommt der von Laband[81]) sehr entgegen: „Diese Verantwortlichkeit ist nicht zu einem Rechtsinstitut gestaltet, es fehlt an Anordnungen, worauf sie sich erstreckt, wer befugt ist, sie geltend zu machen, welches Verfahren dabei einzuhalten ist, welche Wirkungen mit ihr verknüpft sind. Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers ist daher nur ein politisches Prinzip, das seiner Verwirklichung durch Rechtssätze noch harrt, das aber als solches nicht ganz wirkungslos ist, sondern die sogenannte politische oder parlamentarische Verantwortlichkeit des Reichskanzlers begründet." Sie charakterisiert sich als eine konstitutionelle und zwar als solche, die nicht durch Klage geltend gemacht werden kann. Damit erledigt sich die Ausführung von

[78]) a. a. O. S. 435.

[79]) a. a. O. S. 683 ff.

[80]) a. a. O. I. S. 198.

[81]) a. a. O. I. S. 355.

Blumenfeld[82]), daß die im Sinne von Preuß gefaßte Verantwortlichkeit durch einfaches Gesetz in eine lex perfecta, die als politisches Prinzip gedachte nur durch verfassungsänderndes Gesetz zur Rechtspflicht gemacht werden könne.

Wenn schon die Reichsverfassung vermöge ihres Charakters als konstitutionelles Grundgesetz dieser politischen Verantwortlichkeit keinen besonderen Ausdruck verlieh, so ergibt diese sich ganz klar aus der Ablehnung des Antrages Braun[83]) aus den Tagen des konstituierenden Reichstages: „Dem Reichstage das Recht einzuräumen, bei seinen Beratungen die Anwesenheit des Bundeskanzlers oder seines Stellvertreters zu verlangen." Bismarck erklärte diesen Antrag für überflüssig, weil die Bundesregierungen das größte und dringendste Interesse daran hätten, im Reichstag zu erscheinen und daselbst ihre Ansichten zu vertreten. Da fernerhin die Reichsregierung Interpellationen, die doch auch als ein Mittel der Geltendmachung der parlamentarischen Verantwortlichkeit anzusehen sind, zu beantworten pflegt, so kann gleichfalls aus dem Gesichtspunkte dieses Gewohnheitsrechtes die Existenz dieses Instituts mit Fug und Recht behauptet werden.

Eine ernsthafte Konkurrenz[84]) beider Prinzipien, der rechtlichen und parlamentarischen Verantwortlichkeit, dürfte in praxi wohl nicht zu erwarten sein. Allerdings hat man ursprünglich bloß auf die rechtliche Verantwortlichkeit als den Schlußstein der konstitutionellen Einrichtungen Wert gelegt. Politische Erwägungen, ferner die äußerst seltene Durchführung der strengen rechtlichen Verantwortlichkeit haben diese allmählich zurückgedrängt.

[82]) a. a. O. S. 40.

[83]) Sten. Ber. 1867 I. S. 450.

[84]) Ueber die Bestrebungen, die Ministerverantwortlichkeit zu einem Rechtsinstitut auszugestalten, cf. Jellinek (S. 53). Er stellt eine Zweidrittelmajorität als legales Mißtrauensvotum auf mit der Wirkung, daß ein durch diese Mehrheit gefaßter Beschluß, daß der Reichskanzler durch seine Amtsführung dieses Vertrauen verwirkt hat, das Ausscheiden des Reichskanzlers aus dem Reichsdienst zur gesetzlichen Folge hat. Gegen ihn wendet sich Laband. D. J. Z. 1909 Nr. 9. S. 533.

Charakteristisch für die Erkenntnis des Wertes der rein parlamentarischen Verantwortlichkeit ist die Äußerung des Abgeordneten v. Sybel vom 23. März 1867: „Die wirksamste Verantwortlichkeit, das ist die öffentliche, jährlich wiederkehrende, unumwundene, unbeschränkte Diskussion; die wirkliche Verantwortlichkeit, das ist jene öffentliche Meinung, die in unseren Tagen nicht mehr die sechste, sondern die erste der großen Mächte genannt werden muß. Keine Regierung hat in den modernen Verhältnissen Bestand, die auf die Dauer vor dem Ausspruch dieses Gerichtes nicht besteht.“

§ 12.

bb) Der Bundesrat als Träger des Rechtes auf Verantwortung.

Folgt die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers gegenüber dem Reichstag aus der konstitutionellen Natur der Verfassung, so ist diese dem Bundesrat[85]) gegenüber weniger anerkannt. Bismarck äußerte sich hierüber am 28. September 1867: „Ich gebe hiermit die vermißte Erklärung ab, daß ich den Bundeskanzler auch für Kriegs- und Marineverwaltung des Bundes dem Reichstag und Bundesrat für verantwortlich ansehe, solange die jetzige Verfassung besteht.“ In der Literatur bestreiten Rosenberg[86]) und Schlüter[87]), letzterer unter Verwertung der Argumentation des ersten Schriftstellers, eine gegenüber dem Bundesrat bestehende Verantwortlichkeit. Denn aus der konstitutionellen Natur der Verfassung könne gegenüber dem Bundesrat eine Verantwortlichkeit nicht hergeleitet werden, da dieser nicht mit einem Oberhause verglichen werde könne. Auch sei der Reichskanzler als Reichsminister lediglich Gehilfe

[85]) Dem konstituierenden Reichstag lag ein Antrag Ausfeld vor, in dem die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers sowohl gegenüber Reichstag wie Bundesrat festgelegt war; der Antrag wurde allerdings abgelehnt.

[86]) a. a. O. S. 32.

[87]) a. a. O. S. 62.

des Kaisers, sodaß eine Kritik des Bundesrates einen unzulässigen Eingriff in die kaiserlichen Rechte enthielte. Daß der Bundesrat keine parlamentarische Körperschaft ist, wird nicht bestritten. Nun ist dem Kaiser ein verhältnismäßig begrenzter Teil von Regierungsgeschäften zur alleinigen Ausübung übertragen, und es ist überhaupt fraglich, ob eine Kritik des Bundesrates an den Regierungshandlungen des Kaisers oder des Reichskanzlers als dessen Gehilfen einen Eingriff in die Rechtssphäre des Kaisers bedeutet. Man wird dies in folgender Erwägung verneinen müssen; denn es kommt hier nicht so sehr auf die Eigenschaft des Bundesrates als eines Verwaltungsorganes an, sondern auf seine gesetzgebenden Funktionen. Die gesetzgebenden Organe des Reiches sind der Bundesrat und der Reichstag. Wenn wir schon mit Laband feststellten, daß der Reichstag nicht damit zufrieden sein kann, Gesetze zu beschließen, ohne sich darum kümmern zu dürfen, ob und wie sie durchgeführt werden, so muß man auch dem Bundesrat ein Recht auf Verantwortung geben, damit auch er eine Garantie für eine gesetzmäßige Verwaltungstätigkeit hat. Bestreitet man dem Bundesrat dieses Recht, so ließe sich doch auch die gleiche Einwendung bei einer Kritik durch den Reichstag machen, was aber nicht geschieht. Die dem Bundesrat eingeräumte Befugnis erhellt auch aus Art. 72 R.-V. Hiernach hat der Reichskanzler über die Verwendung aller Einnahmen des Reiches dem Reichstag und Bundesrat zur Entlastung jährlich Rechnung zu legen. Rosenberg[88]) sieht in dieser Bestimmung lediglich eine lex specialis auf dem Gebiete des Etatsrechtes. Wir glauben jedoch, daß, wenn der Reichskanzler einmal hinsichtlich der Rechnungslegung dem Bundesrate konstitutionell verantwortlich ist, er es auch in seiner übrigen gesamten ministeriellen Tätigkeit ist, zumal da die Reichsverfassung gegenteilige Vorschriften nicht enthält.

[88]) a. a. O. S. 32.

§ 13.

cc) Umfang und Inhalt der Verantwortlichkeit.

Die Extensität der reichsministeriellen Verantwortlichkeit des Kanzlers bestimmt sich durch seine Kompetenz. Insoweit ist er einmal als verfassungsmäßiges Organ des Kaisers verantwortlich. In zweiter Linie trägt er für seine eigenen amtlichen Handlungen, wie für die der ihm nachgeordneten Reichsbehörden die Verantwortlichkeit. Bezüglich der Angelegenheiten, deren Verwaltung den Einzelstaaten belassen ist, beschränkt sich seine Verantwortlichkeit auf die Überwachung. Eine weitere Modifikation besteht für die richterlichen und die obersten Finanzbehörden. Die Rechtsprechung des Reichsgerichtes hat natürlich der Kanzler nicht zu vertreten; seine Haftung geht dahin, daß die gesetzlich geordneten Gerichte überhaupt funktionieren. Die Tätigkeit der Finanzbehörden unterliegt, soweit sie sich in der unter diesen Grundsatz der Selbständigkeit gestellten Sphäre vollzieht, ebenfalls nicht der Verantwortlichkeitspflicht des Reichskanzlers.

Weiterhin erhebt sich die Frage nach der Intensität der Verantwortlichkeit des Kanzlers. Auf der Grundlage der parlamentarischen Verantwortlichkeit hat sie sich sowohl auf die Frage der Gesetz- und Verfassungsmäßigkeit, wie der Zweckmäßigkeit ausgedehnt In diesem Maße haftet er für alle Regierungsakte des Kaisers, wie auch für eigene Handlungen. Dieser Grundsatz erleidet jedoch gegenüber den nachgeordneten Behörden insofern eine Schwächung, als der Reichskanzler gar nicht in der Lage sein kann, bei der riesigen Ausdehnung des ganzen Verwaltungsapparates und dem Umfang der Reichsgeschäfte eine wirksame Kontrolle über jeden einzelnen Regierungsakt seiner Untergebenen zu führen. Er kann daher nicht für jedes Tun und Unterlassen eines Beamten in dem Sinne verantwortlich gemacht werden, daß er als Urheber etwaiger Verfehlungen gilt. Vielmehr muß ihm civilrechtlich

gesprochen der Exkulpationsbeweis gestattet werden. In diesem Sinne äußerte Bismarck seine Auffassung von seiner Verantwortlichkeitspflicht in seiner Rede vom 1. Dezember 1874: „.. darin darf m. E. die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers nicht gesucht werden, daß jede spezielle Maßregel innerhalb des ganzen Bezirks, für den er verantwortlich ist, gerade als von ihm herrührend und gebilligt angesehen wird. Ich bin m. E. dafür verantwortlich, daß an der Spitze der einzelnen Zweige der Verwaltung Leute stehen, die nicht bloß dazu befähigt sind, sondern die ihre Verwaltung im großen und ganzen in der Richtung des Stromes führen, den das deutsche politische Leben nach der augenblicklichen Richtung des deutschen Geistes und der deutschen Geister zu laufen genötigt ist, im wesentlichen dafür, daß an jeder Stelle, die zu besetzen ist, jemand steht, der nach dem gewöhnlichen Ausdruck „Tanti“ ist, diese Geschäfte zu besorgen. Für alle Einzelheiten der Verwaltung mir die Verantwortung zuzumuten, das wäre ungerecht und wäre Übermenschliches von mir verlangt.“

---

4. Abschnitt.

Die Stellvertretung des Reichskanzlers.

1. Kapitel.

§ 14.

Im Bundesrat.

Die Stellvertretung des Reichskanzlers als Bundesratsbevollmächtigten regelt § 2 Abs. 2 der Bundesratsgeschäftsordnung: hiernach kann er sich für eine Sitzung den Bevollmächtigten eines anderen Bundesstaates substituieren. Diese Vorschrift wird für Preußen angesichts der großen Zahl von Bevollmächtigten nie praktisch werden.

Nach Art. 15 Abs. 2 R.-V. kann sich der Reichskanzler durch jedes andere Mitglied des Bundesrates vermöge schrift-

licher Substitution vertreten lassen. Gemäß unserer Feststellung, daß unter Leitung der Geschäfte bloß die des Bundesrates gemeint sind, kann sich die Substitutionsbefugnis des Art 15 Abs. 2 R.-V. nur für diesen Umfang verstehen. Insoweit aber bedeutet diese Vorschrift ein verfassungsmäßiges Recht des Reichskanzlers, in dessen Ausübung er freie Hand hat. Er kann sich also ohne Angabe von Gründen für eine oder mehrere Sitzungen, für einen Teil wie auch für die Gesamtheit der Präsidialgeschäfte vertreten lassen. Er ist jedoch hierbei an die Beobachtung zweier Vorschriften gebunden. Einmal hat die Vollmachtserteilung in schriftlicher Form zu geschehen, sodann muß der Substitut Mitglied des Bundesrates sein. Dieses Wahlrecht erfährt weiterhin durch das erwähnte bayerische Schlußprotokoll vom 23. November 1870 Ziffer 9 insofern eine Beschränkung, als der Reichskanzler, wenn er nicht einem Bevollmächtigten Preußens das Vizepräsidium[89]) gibt, Bayern damit betrauen muß[90]). Es ist bereits in einem anderen Zusammenhang gesagt worden, daß Preußen nicht ein Recht auf den Vorsitz und Bayern auf das Vizepräsidium hat, wie Laband und Meyer behaupten, sondern, daß ihm bei Bestellung eines Vizepräsidiums ein Vorzugsrecht vor Bayern gegeben ist, wie diesem vor den übrigen Staaten. Um nun zu verhüten, daß im Verhinderungsfalle sämtlicher 17 preußischer Bundesratsbevollmächtigter der Reichskanzler aus der Zahl der stellvertretenden Bundesratsbevollmächtigten substituiert, bestimmt § 1 der Geschäftsordnung, daß als Mitglieder im verfassungsrechtlichen Sinne die von den Bundesgliedern ernannten stellvertretenden Bevollmächtigten nicht

[89]) Der Abgeordnete Windthorst fragte mit Bezug auf dieses Schlußprotokoll, wann denn Preußen verhindert sei? Wenn der Bundeskanzler nicht da sei, dann sicher nicht. Oder wenn alle 17 preußischen Mitglieder verhindert seien? Wenn dann Bayern jemals zum Vorsitz kommen würde, dann müßte eine fürchterliche Sterblichkeit eintreten (Reichstag Sess. 1870 Sten. Ber. S. 80). Unter Verhinderung ist also auch der Fall zu verstehen, daß der Reichskanzler als Bundesratspräsident einem preußischen Delegierten den Vorsitz nicht übertragen „will".

[90]) Thudichum, Jahrb. S. 26 Nr. 2; Seydel Kom. ad Art. 15; Schulze II. S. 65.

angesehen werden können. Blumenfeld[91]) bemerkt hierzu ganz richtig, daß diese Vorschrift ein Internum des im Bundesrat geltenden Geschäftsganges und nicht im Stande sei, die Reichsverfassung abzuändern.

2. Kapitel.

Außerhalb des Bundesrates.

§ 15.

a) vor der gesetzlichen Regelung.

Während die Verfassung für die Stellvertretung im Vorsitz im Bundesrat in Art. 15 Abs. 2 R.-V. eine Bestimmung traf, blieb diese innerhalb der reichsministeriellen Tätigkeit ungeregelt. Zweifellos war der Reichskanzler berechtigt, sowohl einzelne Geschäfte wie auch ganze Arten von Reichsobliegenheiten ihm untergeordneten Beamten zur Ausübung zu übertragen, aber nicht mit der Wirkung, daß die von ihm zu tragende Verantwortlichkeit auch hätte mit übertragen werden können. Jedoch wird man von der Erwägung aus, daß das Recht der Ernennung zum Reichskanzler auch das Recht der Ernennung eines Stellvertreters in sich schließt, dem Kaiser für die Zeit bis zur gesetzlichen Regelung der Stellvertretung die erwähnte Befugnis einräumen müssen. Seydel[92]) sagt: „Meiner Ansicht nach war eine Stellvertretung des Reichskanzlers auch vor dem 17. März 1878 rechtlich zulässig; denn was den Kaiser anlangt, so schließt das Recht der Besetzung einer Beamtenstelle naturgemäß auch das Recht in sich, in Behinderungsfällen einen Stellvertreter zu ernennen und diesem alle Obliegenheiten des Amtes, also auch die Gegenzeichnung zu übertragen." Ähnlich spricht sich Meyer[93]) aus. Eine andere Frage ist aber, ob man den von der damaligen Reichsregierung vertretenen Standpunkt, daß der Reichskanzler nach Maßgabe des Art. 15 R.-V. zur Ernennung eines mit eigener Verant-

[91]) a. a. O. S. 53.
[92]) a. a. O. S. 179.
[93]) cf. Meyer S. 417, Laband I. S. 340, contra Dainert S. 25

wortlichkeit ausgestatteten Stellvertreters berechtigt sei, teilen kann. Wir haben aber bereits den Nachweis geführt, daß Art. 15 R.-V. für die ministerielle Stellung des Kanzlers nichts bedeutet, daß er vielmehr bloß seine Tätigkeit innerhalb[94]) des Bundesrates betrifft. Bismarck hielt sich in der Tat auf Grund des Art. 15 Abs. 2 R.-V. für berechtigt, einen Gesamtstellvertreter mit eigener Verantwortlichkeit zu bestellen. In seiner Rede vom 5. März 1878 sagte er: „Ich bin niemals zweifelhaft gewesen, 10 Jahre lang nicht, daß ich als Kanzler ganz berechtigt wäre, durch Substitution mit kaiserlicher Genehmigung mir einen Gesamtstellvertreter zu schaffen, auf den auch die Kontrasignatur übergehen würde. In der Tat verständigte Bismarck am 11. April 1877 den Reichstag, daß während seines Urlaubes die Vertretung von dem Präsidenten des Reichskanzleramtes und von dem Staatssekretär des auswärtigen Amtes übernommen würde. Auf eine Besprechung dieses Schreibens hin erfolgte dann seitens der Reichsregierung die Erklärung, daß von dieser Stellvertretung die Gegenzeichnung kaiserlicher Akte und das Verantwortlichkeitsverhältnis des Reichskanzlers insbesondere zum Reichstage nicht berührt werde[95]). Diese Interpellation gab jedoch Preußen den Anlaß, im Januar 1878 im Bundesrat eine Gesetzesvorlage einzubringen, durch die die Stellvertretung des Reichskanzlers eine gesetzliche Regelung finden sollte.

b) auf Grund des Gesetzes vom 17. März 1878.

§ 16.

aa) Allgemeine Voraussetzungen.

Nach § 1 des cit. Gesetzes können „die zur Gültigkeit der Anordnungen und Verfügungen des Kaisers erforderliche Gegenzeichnung des Reichskanzlers sowie die sonstigen demselben durch die Verfassung und die Gesetze des Reiches übertragenen

[94]) a. A. Joel, Stellvertr. Gesetz S. 407.
[95]) cf. Hänel II. S. 34.

Obliegenheiten nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen durch Stellvertreter wahrgenommen werden, welche der Kaiser auf Antrag des Reichskanzlers im Falle der Verhinderung desselben ernennt." Die Substitution, die durch den Kaiser und nicht durch den Kanzler erfolgt, ist unter folgenden Voraussetzungen zulässig:

1. in Fällen der Behinderung des Reichskanzlers,
2. auf Initiative des Reichskanzlers hin.

Der von der preußischen Regierung eingebrachte Entwurf hatte jedoch den Wortlaut „für Fälle der Behinderung." Da der Bundesrat[96]) dahinter die Ansätze eines dauernden Stellvertretungsinstitutes, das etwa die Einheitlichkeit der obersten Reichsleitung beeinträchtigen könnte, witterte, änderte er die Worte um in „in Fällen der Behinderung", womit zum Ausdruck gebracht war, daß nur in einzelnen konkreten Fällen substituiert werden könnte. In der Praxis hat man sich jedoch über diese Formalität hinweggesetzt[97]), indem man unter Behinderung nicht nur die rein persönliche, sondern vor allem die sachliche verstand, ganz in Einklang mit den Motiven, die diese Interpretation aber nur auf die Fälle der Spezialstellvertretung bezogen. Daß aber eine sachliche Behinderung ständig vorliegt, ist bei der außerordentlichen Ausdehnung, die der Geschäftskreis des Reichskanzlers im Verlaufe der Zeit angenommen hat, selbstverständlich[98]).

In dem Initiativrecht des Reichskanzlers hat man eine Verletzung des monarchischen Prinzips gesehen. Dagegen hat der Abgeordnete Lasker[99]) sehr richtig bemerkt, daß die Beschränkung, die dem Kaiser durch diese Antragsberechtigung des Kanzlers aufgelegt wird, ihrer eigentlichen Bedeutung nach

[96]) Im Reichstag war dagegen die Stimmung für einen ständigen Vizekanzler günstig. cf. Reichensperger Sten. Ber. S. 394.
[97]) Joel S. 764.
[98]) Es hatte sich allmählich allseitig ein schwerer, unverschuldeter aber tatsächlicher Widerspruch zwischen den Forderungen der Verfassung auf konstitutionelle Verantwortlichkeit des Reichskanzlers und zwischen den Verantwortlichkeitsverhältnissen, wie sie nunmehr ausgeübt werden konnten, herausgebildet. (Sten. Ber. 1878; Hänel II. S. 32.)
[99]) Sten. Ber. S. 435 Sp. 1.

nicht mehr und nicht weniger das monarchische Prinzip verletze, wie auch die Vorschrift bezüglich der Kontrasignatur des Kanzlers bei den kaiserlichen Regierungsakten. Da aber der Reichskanzler das Vorliegen der Behinderung am besten wissen muß, der Kaiser an der Substitution gar nicht interessiert ist, da § 3 des cit. Gesetzes dem Kanzler das Recht gibt, jederzeit selbst einzugreifen, so ist durch das zu Gunsten des Kanzlers bestehende Initiativrecht keine Beschneidung der kaiserlichen Rechte gegeben.

§ 17.

bb) die beiden Arten der Stellvertretung.

Das Gesetz sieht die Möglichkeit der Bestellung eines Generalstellvertreters wie die von Spezialstellvertretern vor. Nach § 2 S. 1 liegt erstere vor, wenn „ein Stellvertreter allgemein für den gesamten Umfang der Geschäfte und Obliegenheiten des Reichskanzlers ernannt wird." Seine Kompetenz deckt sich mit der ministeriellen aus Art. 17 R.=V. Da insoweit seine Vertretungsmacht vorbehaltlich des § 3 des cit. Gesetzes unbeschränkt ist, hat man diesen Generalstellvertreter auch wohl Vizekanzler genannt.

Weiterhin können „für diejenigen einzelnen Amtszweige, die sich in der eigenen und unmittelbaren Verwaltung des Reiches befinden, die Vorstände der dem Reichskanzler untergeordneten obersten Reichsbehörden mit der Stellvertretung desselben im ganzen Umfang oder in einzelnen Teilen ihres Geschäftskreises beauftragt werden." Als Reichszentralbehörden im Sinne des Stellvertretungsgesetzes kommen in Betracht:

1. das auswärtige Amt des Reiches,
2. das Reichsamt des Inneren,
3. das Reichsmarineamt,
4. das Reichspostamt,
5. das Reichsjustizamt,
6. das Reichsschatzamt,
7. das Reichsamt für die Verwaltung der Eisenbahnen,
8. das Reichskolonialamt.

In gleicher Weise wie das Amt des Vizekanzlers sind auch die einzelnen Stellvertretungsämter zu dauernden Institutionen geworden.

§ 18.

Die Bedeutung des Stellvertretungsgesetzes.

Es läßt sich nicht leugnen, daß durch diese neue Regelung durch das strenge Prinzip der Zentralisation des Art. 17 R.=V. die erste Bresche geschlagen worden ist. Konnte bisher eine gültige Kontrasignatur bloß durch den Reichskanzler selbst erfolgen, so übertrug dieses Gesetz dem Vizekanzler und den Spezialstellvertretern eine auf das Recht der Gegenzeichnung sich gründende eigene Verantwortlichkeit. Allerdings erkennt das Stellvertretungsgesetz das Verantwortlichkeitsprinzip nicht ausdrücklich an. Daß aber über diese Frage im Reichstag Klarheit herrschte, beweisen z. B. die Ausführungen Hänels[100]), der die Debatte mit der Erklärung einleitete, daß er keinen Augenblick die Voraussetzung diskutiere, daß überall da, wo in der Vorlage von Stellvertretern die Rede sei, gleichviel in welcher Wendung es sei, dies überall auch eine Uebertragung der reichsministeriellen Verantwortlichkeit bedeute. Die Bedeutung des Stellvertretungsgesetzes wird jedoch überschätzt, ja überhaupt ganz falsch gewertet, wenn man darin die Schöpfung eines Bundesministeriums erblickt: „Die Vorlage fiel in die Mitte zwischen weitgehenden Befürchtungen und zu sehr gesteigerten Hoffnungen[101]).

---

[100]) Sten. Ber. S. 322 Sp. 2.

[101]) Die gesteigerten Hoffnungen fanden sich auf Seiten derer, die auf eine erhöhte Machtstellung des Parlamentes hinarbeiteten, und denen als Mittel hierzu die Schaffung eines Reichsministeriums geeignet schien. Wenn ihr Verlangen auch seit dem Antrag Twesten=Graf zu Münster: „Den Bundeskanzler aufzufordern, für die zur Kompetenz des Bundes gehörigen Angelegenheiten eine geordnete Aufsicht und Verwaltung durch verantwortliche Bundesministerien, namentlich für auswärtige Angelegenheiten, Krieg, Marine, Handel und Verkehrswesen im Wege der Gesetzgebung herbeizuführen", sich zu einem förmlichen Antrage nicht mehr verdichtete, so lag dies an der festen Haltung, die Bismarck in der Frage einer kollegialischen Reichsregierung beobachtete. Andererseits gab das

Die straffe Zentralisation der Reichsgewalt ging nicht ganz aus der Hand des Reichskanzlers verloren. Nach § 3 ist der Kanzler jederzeit berechtigt, gleichviel ob er beurlaubt ist oder nicht: „Jede Amtshandlung auch während der Dauer seiner Stellvertretung selbst vorzunehmen.“ Aus dem Recht erwächst für ihn auch eine Pflicht, nicht nur dann einzugreifen, wenn bereits Fehler begangen worden sind, sondern überhaupt den Gang der Verwaltung im Ganzen, die Einheitlichkeit derselben, sowie die Auswahl der Personen zu überwachen. Den Reichskanzler trifft ungeschmälert weiterhin die allgemeine, sogenannte historisch-politische Verantwortlichkeit [102].

Stellvertretungsgesetz den weitgehenden Befürchtungen der Föderativgesinnten neue Nahrung. In der Richtung der durch die Annahme des Art. 17 R.-V. bereits vollzogenen Umwandlung des Präsidialgesandten in den Reichskanzler war ein neuer Schritt getan; die Bahn zu einem selbstständigen Ministerium war freigemacht.

[102]) a. a. O. I. S. 265.

Lebenslauf.

Ich, Ferdinand Rochhold, wurde am 3. Dezember 1891 zu Cöln als Sohn des Fabrikdirektors Carl Rochhold geboren. Nach Erlangung des Reifezeugnisses widmete ich mich an den Universitäten zu Heidelberg, München und Bonn dem Studium der Rechte, das ich nach vorangegangener Kriegsteilnahme mit dem vor der Prüfungskommission in Kassel am 3. Juni 1916 bestandenen Referendarexamen abschloß. Seither bin ich am Amtsgericht Hennef (Sieg) beschäftigt.

END OF
TITLE